

**ESTUDIOS SOBRE MIGRACIONES
INTERNACIONALES**

63

**Migraciones laborales en Sudamérica:
el Mercosur ampliado**

**Ezequiel Texidó
Gladys Baer
Nora Pérez Vichich
Ana María Santestevan
Charles P. Gomes**



SECTOR DE LA PROTECCIÓN SOCIAL
PROGRAMA DE MIGRACIONES INTERNACIONALES

OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO GINEBRA

Indice

	<i>Página</i>
Prólogo	v
1. Introducción	1
2. Las migraciones en el Cono Sur en el período 1990-2001	4
2.1. Diferencias sociales en el Cono Sur	6
2.2. Patrones migratorios en la región	8
a) Migración intrarregional	8
b) Migración extrarregional	11
2.3. Atributos sociodemográficos de la población migrante en el Cono Sur	16
a) La inmigración reciente en Argentina	19
b) La inmigración reciente en Chile	27
c) La inmigración reciente en Paraguay	32
d) La inmigración reciente en Uruguay	38
3. Mercados de trabajo y migraciones en el Cono Sur	41
4. La migración laboral en Argentina	44
4.1. Impacto de los inmigrantes en la PEA	47
4.2. Características de la inserción laboral de los inmigrantes regionales	48
5. La migración laboral en Chile	54
5.1. Impacto de los inmigrantes en la PEA	57
5.2. Caracterización de la fuerza de trabajo migrante: estructura por sexo y edad	57
5.3. Inserción de los trabajadores migrantes	58
6. La migración laboral en Paraguay	61
6.1. Impacto de los inmigrantes en la PEA	63
6.2. Los mercados laborales en zonas de frontera	67
7. La migración laboral en Uruguay	70
7.1. Impacto de los inmigrantes en la PEA e inserción ocupacional	72
8. La migración laboral en Brasil	77
8.1. Introducción	77
8.2. Reseña histórica	77
8.3. Panorama del mercado de trabajo brasileño	83
8.4. Inserción de trabajadores migrantes en Brasil	87
8.5. Inmigrantes en situación irregular: inserción en el mercado de trabajo	93
8.6. Protección jurídica y beneficios sociales	96
9. Inserción sociolaboral de los migrantes	97
9.1. La vulnerabilidad	97
9.2. La percepción social	98
9.3. Exclusión sociolaboral	99
9.4. Irregularidad migratoria	104

	<i>Página</i>
10. Marco jurídico de las migraciones laborales: Brasil, Paraguay y Uruguay	106
10.1. Historia de las políticas migratorias	108
10.2. Patrones del mapa migratorio	109
10.3. Políticas migratorias nacionales	111
10.4. Legislación migratoria en Brasil, Paraguay y Uruguay	114
10.5. El trabajo de los migrantes en función de las categorías migratorias	120
10.6. La igualdad de trato y la no discriminación en el derecho internacional	121
10.7. Normas constitucionales sobre igualdad de trato y no discriminación	122
10.8. Derechos y limitaciones de los extranjeros en la legislación migratoria	123
10.9. Infracciones y sanciones	128
10.10. Recursos administrativos y judiciales	131
10.11. Acuerdos bilaterales	133
10.12. La aplicación efectiva de las normas	134
11. Marco jurídico de las migraciones laborales: Argentina, Bolivia y Chile	136
11.1. Las políticas migratorias en la Argentina, Chile y Bolivia	137
11.2. El trabajo de los migrantes en las legislaciones nacionales	144
11.3. La igualdad de tratamiento y la no discriminación	152
11.4. La irregularidad migratoria como fuente de desigualdad	155
11.5. Los acuerdos bilaterales	156
11.6. Los acuerdos migratorios laborales recientes	162
12. Las migraciones laborales en el marco del Mercosur	166
13. Conclusiones	173
Bibliografía	177
Datos de los autores	184
Anexo: ratificaciones de instrumentos de la OIT	185
Anexo estadístico	187
Publicaciones del Programa de Migraciones Internacionales de la OIT	238

Prólogo

El Programa de Migraciones Internacionales publica dos series de monografías (*Estudios sobre Migraciones Internacionales* y *Perspectivas sobre Migraciones Laborales*) con el fin de poner a la disposición de los mandantes tripartitos de la OIT y del público en general investigaciones recientes en materia de tendencias de las migraciones internacionales, y del impacto de las políticas migratorias sobre las condiciones de empleo y de tratamiento de los trabajadores migrantes.

En el Cono Sur de América Latina las corrientes migratorias tienen históricamente una presencia constante, y han contribuido al crecimiento y desarrollo de su población y de sus mercados de trabajo. En este estudio se analizan los patrones migratorios de la subregión, las características sociodemográficas de los grupos de inmigrantes, su impacto en los mercados de trabajo de los países receptores, sus modalidades de inserción ocupacional y la relación entre vulnerabilidad sociolaboral y migraciones.

Asimismo, en este estudio se documenta la condición jurídica de los trabajadores migrantes en las legislaciones nacionales – constitucional, migratoria y laboral – y en los acuerdos bilaterales sobre migraciones laborales y de seguridad social, con atención a los efectos del proceso de integración del Mercosur sobre la residencia y la circulación intrarregional de mano de obra.

La coordinación de la investigación estuvo a cargo de Eduardo Geronimi (geronimi@ilo.org) del Programa de Migraciones Internacionales de la OIT.

Ginebra, agosto de 2003

Manolo I. Abella
Jefe
Programa de Migraciones Internacionales

1. Introducción

*Ezequiel Texidó
Gladys Baer¹*

Este estudio tiene como objetivo analizar los movimientos migratorios que se originaron en la región del Cono Sur^{2,3} en la década de los noventa, considerando especialmente la participación de los trabajadores migrantes en los mercados de trabajo receptores y las modalidades de inserción ocupacional de dicha mano de obra. Se realizará un abordaje, sobre la base de fuentes de información de tipo secundaria (censos nacionales de población, encuestas continuas de hogares y registros administrativos), acerca de la situación de los trabajadores migrantes en la región.

La década de los noventa ha implicado para los países de la región el ingreso a un nuevo modelo de desarrollo, encarnado por la apertura externa de sus economías. Los cambios y desafíos tecnológicos y las mayores libertades de circulación de bienes y capitales expusieron a los países de la región a una competencia con las estructuras productivas más modernas del mundo. Este nuevo patrón económico introdujo transformaciones estructurales en los países de la región, tanto a nivel productivo como en relación al empleo y al rol del Estado. Los efectos y consecuencias del nuevo modelo de acumulación en los países en desarrollo y transición han sido ampliamente estudiados; entre ellos, puede destacarse un ritmo elevado de crecimiento económico, acompañado a su vez por un incremento de la desigualdad social. Esto significa que los grupos sociales han participado de distintas maneras en las ventajas asociadas al patrón de la internacionalización de la economía. Es preciso señalar que los efectos que traen aparejados estos cambios sobre la estructura del empleo han sido diferentes en cada uno de los países de la región: por ejemplo, algunos de ellos manifiestan una notable caída en el nivel de empleo y un aumento de la desocupación. Otros, por su parte, registran un incremento de los empleos de baja calidad y/o una mayor subutilización de la fuerza de trabajo.

En el Cono Sur, las corrientes migratorias tienen históricamente una presencia constante en los países de recepción, contribuyendo al crecimiento y desarrollo de su población y de sus mercados de trabajo. Las migraciones entre estos países se producen esencialmente por desequilibrios económico-laborales, lo que indica que los trabajadores migrantes salen de sus lugares de origen en la búsqueda de mejores perspectivas laborales y de calidad de vida y arriban a mercados de empleo que reclutan este tipo de fuerza laboral.

¹ Ezequiel Texidó y Gladys Baer son autores de los capítulos 1 a 7, 9 y 13.

² En general, cuando se alude al Cono Sur se hace referencia a los países que se encuentran situados al sur del continente americano: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay. La conformación desde mediados del siglo XX de un sistema migratorio en esta área, cuyo epicentro tuvo lugar en Argentina, otorga al espacio territorial cubierto por aquellos países un rango particular, lo que estimula el estudio de los movimientos poblacionales desde una perspectiva regional.

³ Dado que Bolivia es un Estado asociado al Mercosur al tiempo que Estado miembro de la Comunidad Andina, por razones metodológicas las migraciones laborales en Bolivia fueron incluidas en: Torales, González y Pérez Vichich: "Migraciones laborales en Sudamérica: la Comunidad Andina", Cuadernos sobre Migraciones Internacionales No. 61, OIT, Ginebra, 2003.

En estas economías, la expansión que ha experimentado el sector terciario y la aparición de puestos de trabajo con mayores niveles de flexibilidad alentaron la absorción de mano de obra migrante. Uno de los rasgos que se destaca de estos nuevos flujos migratorios es el relacionado a la feminización de las migraciones. Las mujeres ocupan un lugar cada vez más importante en el stock migratorio de los países de acogida, ya sea empleándose en los puestos de trabajo tradicionales, como ser el servicio doméstico, o bien en las actividades que integran los últimos eslabones de las cadenas de subcontratación de la mano de obra, las que tienden a perder rápidamente el carácter “atípico”. Por su parte, la fuerza de trabajo migrante masculina continúa insertándose en tareas ligadas a la actividad de la construcción así como en algunos estratos de la industria y del comercio. Cabe agregar que una proporción significativa de la migración reciente reacciona frente a las demandas laborales de la economía informal de los aglomerados urbanos de los países de destino, ocupando puestos de trabajo con bajos niveles de protección social.

En paralelo con este tipo de inserción laboral urbana, debe señalarse que las zonas de frontera han adquirido cierta relevancia en la cuestión migratoria laboral. Por un lado, en las zonas rurales fronterizas, en donde es conocida la migración de naturaleza cíclica o temporal vinculada a las actividades agrícolas, algunos grupos migratorios tienden, en la actualidad, a afincarse por períodos más largos, dedicándose a actividades de mayor duración. Por otro lado, los mercados fronterizos también comienzan a registrar cada vez más la presencia de trabajadores migrantes, mostrando un patrón específico de movilidad, caracterizado éste por su repetición, circularidad y periodicidad.

Para comprender la realidad migratoria en el Cono Sur, debe tenerse en cuenta el proceso de integración Mercado Común del Sur (Mercosur). Esta asociación entre países en desarrollo, se constituyó desde principios de los noventa como parte de una estrategia para participar en la economía mundializada que se iba imponiendo⁴. Para la cuestión migratoria, el Mercosur es importante por dos razones: por una parte, la integración económica influirá sobre los patrones de movilidad de los trabajadores entre los países miembros. Por otra, el marco jurídico regional prevé la constitución de un espacio social armonizado en el que el movimiento de los trabajadores de los países asociados es contemplado dentro del derecho a la libre circulación⁵.

Es de esperar que ante un proceso de consolidación de un mercado común, como se propone el Mercosur, se produzcan cambios en los tipos de desplazamientos de las personas y de los trabajadores de los países miembros debido al nivel de intercambios y complementación económica que se alcance y a las nuevas configuraciones de los sectores productivos⁶. Esta

⁴ En 1991, Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay se asocian en el Mercosur, proyecto al que luego se suman, aunque con distintos grados de compromiso, Bolivia y Chile.

⁵ “La dinámica de la integración, presupone la construcción de espacios comunes con niveles de homogeneidad jurídica y social. La región se transformaría en una extensión de los territorios nacionales y los trabajadores de todos los países miembros son considerados parte constitutiva de un mercado único de trabajo donde las legislaciones tienden a garantizar cada vez más la igualdad de tratamiento y la protección jurisdiccional de quien trabaja en todos los ámbitos, independientemente de la nacionalidad” (Pérez Vichich, 1997).

⁶ No obstante, debe considerarse que, por una parte, el avance del Mercosur fue exitoso a nivel comercial y en el levantamiento de aranceles que permitieron la circulación de bienes e inversiones regionales pero, por otra, no se pudo profundizar la integración económica ni el desarrollo institucional necesario para la constitución de un espacio social común.

mayor interacción puede influir sobre los patrones migratorios existentes, modificándolos o introduciendo nuevas modalidades de movilidad laboral. Sin embargo, hasta hoy las migraciones se desarrollan entre los países que componen el Mercosur según los patrones tradicionales, manteniendo sus circuitos, motores y volúmenes históricos. Si bien puede estimarse que podrían estar produciéndose nuevos movimientos laborales originados por la integración regional, éstos aún parecen ser muy incipientes. Ahora bien, en el caso de que la regionalización evolucione hacia etapas superiores, es probable que este tipo de movimientos pueda intensificarse.

Con el fin de recorrer la compleja trama de las migraciones desarrolladas en el Cono Sur en los últimos años, se analizarán los patrones migratorios que tiene lugar en la región, las características sociodemográficas de los grupos de inmigrantes, su impacto en los mercados de trabajo de los países receptores, sus modalidades de inserción ocupacional en los mismos y la relación entre vulnerabilidad sociolaboral y migraciones.

2. Las migraciones en el Cono Sur en el período 1990-2001

Las migraciones internacionales que caracterizaron a la región del Cono Sur se consolidaron a lo largo del siglo XX a partir de la presencia de polos de atracción y expulsión de población. Los movimientos migratorios a través de las fronteras han ido creando lazos e interconexiones entre los mercados laborales nacionales. A raíz de esto, la región puede ser caracterizada como un sistema migratorio (Balán, 1985) cuyo centro se encuentra en Argentina⁷.

La República Argentina ha sido históricamente un país receptor de migraciones internacionales, tanto de origen europeo como limítrofe. Uruguay, por su parte, ha oscilado a lo largo de su historia entre las alternativas de emisión y recepción de población. Paraguay y Chile, aunque con características diferentes, han atraído población hacia sus territorios en tanto que paralelamente han expulsado nativos hacia fuera de sus fronteras.

En los últimos años, las migraciones internacionales acaecidas en el Cono Sur han sufrido cambios en relación a su tamaño, composición y dirección. Uno de los factores que parecen haber influido en la materia es el referido a la recomposición de los mercados de trabajo nacionales producto de las transformaciones económicas experimentadas en todos los países de la región hacia principios de los noventa.

Argentina, país que posee una amplia tradición receptora de inmigración, continúa concentrando en la actualidad el mayor volumen de migrantes originarios de los países limítrofes. A estos grupos de inmigrantes, los que en 2001 representan dos tercios del total de extranjeros, se suman los inmigrantes que protagonizan las corrientes procedentes de Perú, Asia y Europa Oriental.⁸

De este modo, a pesar de los problemas laborales de los noventa, la Argentina ha ocupado un papel relevante en relación a la recepción de flujos migratorios internacionales. Paralelamente, se incorpora al sistema migratorio internacional como polo no sólo receptor sino también emisor de poblaciones, en su mayoría en dirección hacia otros países de América Latina, Europa y América del Norte.⁹

La República de Chile, por su parte, presenta una reducida porción de inmigrantes en su población. La inmigración más significativa es la de origen sudamericano, destacándose muy especialmente los inmigrantes procedentes de Argentina, Perú y Bolivia.

⁷ Se identifica a la región del Cono Sur como un sistema migratorio debido a que los países que lo componen han intercambiado entre sí una cantidad significativa de migrantes a lo largo de su historia.

⁸ La corriente de mayor magnitud procedente de Europa Oriental proviene de Ucrania. Si bien la inmigración ucraniana tiene antecedentes en la Argentina, habiendo aportado una cantidad considerable de población en los primeros cincuenta años del siglo XX, en la década de los noventa se asiste a la activación de nuevos flujos migratorios con origen en ese país debido fundamentalmente a las intervenciones institucionales del Estado argentino en la materia. Las políticas excepcionales que regularon la migración entre los dos países motivó la llegada de más de 10.000 ucranios en el período 1994-2000 (para un análisis más pormenorizado de la migración ucraniana a la Argentina véase Texidó, E.: "Inmigrantes ucranios recientes en la Argentina", Tesis de Maestría, UBA-CEA-OIM, Buenos Aires, 2002).

⁹ En la ronda de los censos de los noventa fueron identificados 174.326 argentinos en distintos países de América Latina y 77.986 en América del Norte (Villa y Martínez Pizarro, 2000).

En cuanto a la emigración de los nacidos en territorio chileno, los datos registrados advierten acerca de un incremento en las últimas décadas del volumen de los nacionales que buscan destino en otros países¹⁰. En base a algunas estimaciones oficiales, las cifras de chilenos residentes en el exterior superaría las 800.000 personas (*Ultima Hora*, 2002).

Haciendo un balance acerca del volumen de inmigrantes y emigrantes, el Gobierno chileno informa que “residen en la actualidad alrededor de 220.000 ciudadanos extranjeros regularmente, contra el millón de chilenos que se calcula residen en el exterior. Ello muestra una relación de casi cinco chilenos fuera por cada extranjero en el país” (Ministerio del Interior, 2003).

Paraguay es un país que también está atravesado por un doble patrón migratorio: por una parte, emite población tanto hacia Argentina y Brasil como hacia otros destinos extrarregionales (Estados Unidos y Europa). Por otra parte, recibe en su territorio un contingente relevante de inmigrantes que representa cerca del 5% de la población total.

Actualmente, las corrientes migratorias más importantes están conformadas por los brasileños, argentinos, asiáticos y un antiguo y reducido flujo de origen europeo. Dentro del conjunto de la población extranjera predomina la migración de Brasil y Argentina; estas dos nacionalidades abarcan cerca del 83% de los inmigrantes.

Por último, la historia del último siglo de Uruguay muestra que este país ha combinado las experiencias de recibir y emitir población. En la actualidad, el descenso del número de inmigrantes de ultramar es acompañado por la llegada de flujos de inmigrantes originarios de los países de la región, principalmente Argentina y Brasil.

El fenómeno de la inmigración, cuya significación en términos de impacto sobre la población total residente en Uruguay es sumamente bajo, se desarrolla en forma simultánea a los movimientos estructurales de población con destino en el exterior. Si bien desde la década del sesenta se diversifican los lugares de llegada de los migrantes uruguayos, advirtiéndose una creciente incorporación de los mismos a las corrientes emigratorias externas orientadas hacia los países más desarrollados del mundo, como ser, EE.UU., Canadá, Australia y Europa, aproximadamente el 60% de estos flujos continúa teniendo un destino regional (Pellegrino, 2000).

Lo dicho hasta aquí permite aseverar que la región del Cono Sur atraviesa, en la década de los noventa, una nueva fase en relación a la participación de sus poblaciones en los movimientos migratorios. La evolución moderada del fenómeno migratorio evidenciado a partir del bajo impacto relativo de los inmigrantes, fundamentalmente de origen sudamericano, en las sociedades receptoras se ve acompañada de una acentuación de las migraciones con destino en los países centrales. Así, la emigración de los nacionales de la región alcanza rasgos singulares no sólo por la magnitud que adquiere este fenómeno sino además por las características de dichos procesos migratorios.

¹⁰ “Se estima que alrededor del año 1970, cerca de 182.000 chilenos residían en el extranjero; hacia 1980 la cifra se acercaba a las 370.000 y en torno a 1990 esa cifra se calcula en casi 363.000” (CEPAL/CELADE, 1997).

2.1. Diferencias sociales en el Cono Sur

Con el fin de contextualizar las migraciones en el Cono Sur, parece pertinente presentar algunas características de desarrollo humano de cada una de sus sociedades. En términos generales, se trata de un escenario heterogéneo configurado a partir de las peculiaridades que presentan los países de la región en relación a una serie de indicadores sociales, demográficos y económicos.

Los datos del cuadro 1 muestran tres situaciones relacionadas con el crecimiento de población en la región: la primera, es la que ocupa Uruguay con un crecimiento poblacional bajo; la segunda, agrupa a Argentina¹¹, Brasil y Chile en una categoría intermedia; y, la última, corresponde a Bolivia y Paraguay con una tasa de crecimiento alto.

En la misma dirección, se observan comportamientos diferenciales respecto de la tasa global de fecundidad en la región. Bolivia y Paraguay, por un lado, manifiestan una tasa de fecundidad alta, cercana a los cuatro hijos por pareja. Argentina, Brasil, Chile y Uruguay, por el contrario, alcanzan en el contexto latinoamericano niveles bajos de fecundidad, acercándose al límite que marca el nivel mínimo requerido para el reemplazo intergeneracional (dos hijos por pareja).

Otros de los indicadores que permiten sacar algunas conclusiones acerca del nivel de desarrollo alcanzado por estas sociedades son los relativos a la esperanza de vida al nacer, mortalidad infantil y analfabetismo. Pese al deterioro observado en los últimos años en la mayoría de los países de la región en relación a la calidad y alcance de los servicios públicos de salud y educación, la esperanza de vida al nacer en Chile, Uruguay y Argentina es alta (mayor a los 73 años de edad). En estos mismos países, se advierte una tasa de mortalidad infantil relativamente baja (menor a 22 por mil) y también bajos porcentajes de analfabetismo. El bloque conformado por Bolivia, Brasil y Paraguay, en contraste, tiene una esperanza de vida al nacer menor que los otros países (entre 62 y 70 años) y tasas más altas de mortalidad infantil y analfabetismo. En estos dos últimos aspectos, Bolivia y Brasil detentan niveles muy superiores a los restantes países de la región.

Las diferencias entre los países respecto de los indicadores mencionados señalan que existen desigualdades al interior de la región en función de las condiciones de vida que tiene su población.

Exceptuando a Paraguay y Bolivia, que aún en 1999 no han completado las últimas fases de la transición demográfica¹², los países del Cono Sur presentan un grado de urbanización alto, similar al registrado en los países centrales.

¹¹ Desde la segunda década del siglo XX la tasa de crecimiento anual medio de la población desciende en forma sostenida como consecuencia del menor aporte de la población extranjera (INDEC, 1996).

¹² Sería conveniente recordar las definiciones de los procesos demográficos (o mejor dicho sociodemográficos): “[...] la transición demográfica, la transición urbana y la segunda transición demográfica. El primero y segundo son conocidos, pero el tercero es aún incipiente y sólo se manifiesta con nitidez en los países desarrollados. En la transición demográfica lo medular es el descenso sostenido de la natalidad y la mortalidad desde niveles altos a bajos, lo que, a largo plazo, reduce el crecimiento de la población y la envejece. En el caso de la transición urbana y de la movilidad es el incremento sostenido de la proporción urbana de la población y concomitantemente, del peso de los movimientos migratorios entre y dentro de las ciudades. A grandes rasgos, la segunda transición demográfica puede resumirse en la postergación, a veces definitiva, de las iniciaciones

Cuadro 1. Indicadores seleccionados de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay

Indicadores sociales y de bienestar	Argentina	Bolivia	Brasil	Chile	Paraguay	Uruguay
Población total (en millones) (2000)	37,0	8,3	170,4	15,2	5,5	3,3
Tasa de crecimiento medio anual de población (1990-1999)	1,3	2,4	1,4	1,5	2,7	0,7
Tasa global de fecundidad (1995-2000)	2,6	4,3	2,3	2,4	4,1	2,4
Esperanza de vida al nacer (2000)	72,9	61,4	67	74,9	69,6	73,9
Tasa de mortalidad infantil (por mil) (1998)	22	78	40	12	27	19
Porcentaje de población urbana en 1999	90	62	81	85	55	91
PIB por habitante (dólares 1999)	7.600	1.010	4.420	4.740	1.580	5.900
Porcentaje de analfabetos (Población 15 años y más) (1998)	3	15,5	16	4,5	7,5	2,5

Fuente: Elaborado en base a Banco Mundial, 2000. División de Población de las Naciones Unidas: *International Migration Report 2002* y *World Population Prospects: The 2000 Revision*.

La situación desfavorable que presentan Paraguay y Bolivia, y en menor medida también Brasil, en términos de calidad de vida de la población, está asociada al tipo de desarrollo económico alcanzado por estos países a lo largo de su historia así como al carácter demográfico de su sociedad. Es sabido que la población que habita en áreas rurales presenta mayores obstáculos para acceder a las esferas de salud y educación, con lo cual se explica que aquellas sociedades atraviesen mayores dificultades en la materia.

Reforzando lo anterior, el nivel de ingreso por habitante es relativamente alto en Argentina, Uruguay, Brasil y Chile (entre 4.420 y 7.600 dólares EE.UU.) y muy superior al registrado en Paraguay y Bolivia (entre 1.010 y 1.580 dólares). Debe recordarse que este dato no expresa el monto de ingreso que corresponde a cada persona sino el nivel de riqueza producida por esa sociedad.

En resumen, se observan algunas diferencias al interior del Cono Sur en relación a la dinámica demográfica, ingresos y avances alcanzados en materia de desarrollo humano. Argentina, Chile, Brasil y Uruguay se encuentran en una etapa más avanzada de la transición demográfica, con tasas bajas de crecimiento poblacional y fecundidad. Además, presentan niveles de ingresos per cápita, urbanización e industrialización relativamente altos en relación al resto de los países sudamericanos. Paraguay y Bolivia, en el extremo opuesto, presentan niveles de desarrollo menor (alta tasa de crecimiento poblacional, bajo nivel de urbanización, alta tasa de analfabetismo e ingresos bajos), emparentándose más con los países pobres del mundo en desarrollo.

nupcial y reproductiva y en la transformación de la institución matrimonial, que se torna menos formal y más frágil” (CEPAL, 2002b).

2.2. Patrones migratorios en la región

A lo largo del siglo XX se identifican tres grandes patrones migratorios en el Cono Sur: la inmigración de ultramar, la migración intrarregional y la migración extrarregional (Villa y Martínez P., 2000)¹³.

La combinación de dos procesos, por un lado, la desaceleración de la migración transatlántica registrada desde hace medio siglo, el retorno de una porción considerable de aquellos inmigrantes a sus países de origen y la mortalidad que afecta al contingente europeo asentado en la región y, por otro lado, la renovación continua de los flujos de migrantes entre los países del Cono Sur marcó una nueva etapa en el mapa migratorio regional. De este modo, la consolidación de los movimientos de personas entre Argentina, Chile, Paraguay y Uruguay alteró uno de los criterios del patrón migratorio, la composición, dando lugar a un incremento significativo de la inmigración regional en el total de la población nacida en el extranjero. En forma paralela, desde los años sesenta, con una profundización en la última década, se advierten crecientes flujos de migrantes en dirección hacia los países más desarrollados del mundo.

En consecuencia, la migración internacional en la región se asienta en la actualidad sobre dos patrones migratorios: uno, de naturaleza intrarregional, signado por los movimientos migratorios que se desarrollan entre los cuatro países arriba señalados y, el otro, de tipo extrarregional, orientado básicamente en dirección hacia América del Norte y la Unión Europea.

a) Migración intrarregional

La migración intrarregional, protagonizada por las personas que se movilizan entre los países que conforman el Cono Sur, se origina a partir de factores de índole estructurales y coyunturales.

Por un lado, los elementos estructurales resultan modelados en función de las relaciones históricas, sociales, culturales y económicas que mantienen las poblaciones de las regiones aquí cubiertas, preexistentes en muchos casos al establecimiento de las fronteras políticas por los Estados modernos.

La proximidad geográfica y cultural existente entre cada uno de los países que componen la región y el grado de desarrollo desigual alcanzado por los mismos a lo largo de su historia, fomentó el desplazamiento de personas a través de las fronteras. Esto condujo a que se consolidaran genuinos circuitos migratorios a través de los cuales se moviliza una cantidad considerable de población en busca de mejores oportunidades, trabajo, mayor independencia y posibilidades de ascender en la escala social, entre otros.

Por otro lado, la dimensión coyuntural también interviene en los movimientos de población que se generan al interior de la región, modificando, exacerbando o consolidando sus patrones principales. Las fluctuaciones en la dinámica de las economías, en los sistemas político-

¹³ Mármora (1997) identifica cuatro criterios que constituyen los patrones migratorios: la direccionalidad, la temporalidad, la voluntariedad y la composición.

institucionales y en los procesos ambientales inciden sobre las condiciones de vida de las poblaciones residentes en estos territorios, alentando o inhibiendo los desplazamientos de personas entre los países.¹⁴

Los intercambios poblacionales al interior del Cono Sur, si bien se desarrollan en un contexto marcado por la capacidad que tienen los países para atraer o expulsar población hacia dentro o fuera de las fronteras nacionales, están ligados al desarrollo y a la dinámica de los mercados de trabajo de cada país.

A su vez, la consolidación de las comunidades de inmigrantes en los mercados de trabajo de la región, unido al efecto de renovación de las corrientes migratorias, ha ido alimentando los vínculos entre los países de origen y acogida. En este escenario, las redes migratorias, definidas como lazos interpersonales que vinculan a migrantes, ex migrantes y no migrantes en los lugares de origen y destino a través de lazos de sanguineidad, amistad o vecindad (Massey, 1993), cumplieron un rol esencial dado que propiciaron la prolongación de los flujos migratorios a través del tiempo. Además, y gracias a las menores dificultades que ofrecen dichas redes a las personas en lo vinculado al proceso migratorio, la migración ha tendido a convertirse en una posibilidad factible para vastos grupos sociales. De esta forma, los inmigrantes inmersos en redes sociales encuentran al momento de llegar al país receptor un escenario simplificado, configurado a partir de las oportunidades alcanzadas por sus anfitriones. Esto conduce a que su asentamiento se produzca en condiciones ventajosas respecto de los primeros contingentes debido a que ha habido un mayor control de los costos de la migración. Al poner en manos de los nuevos migrantes un volumen más importante de recursos, las redes sociales han contribuido a reducir los costos, riesgos e incertidumbre que acompaña a todo movimiento migratorio, aumentando la probabilidad de que se produzcan y repitan los desplazamientos internacionales de personas (Gurak y Caces, 1998).

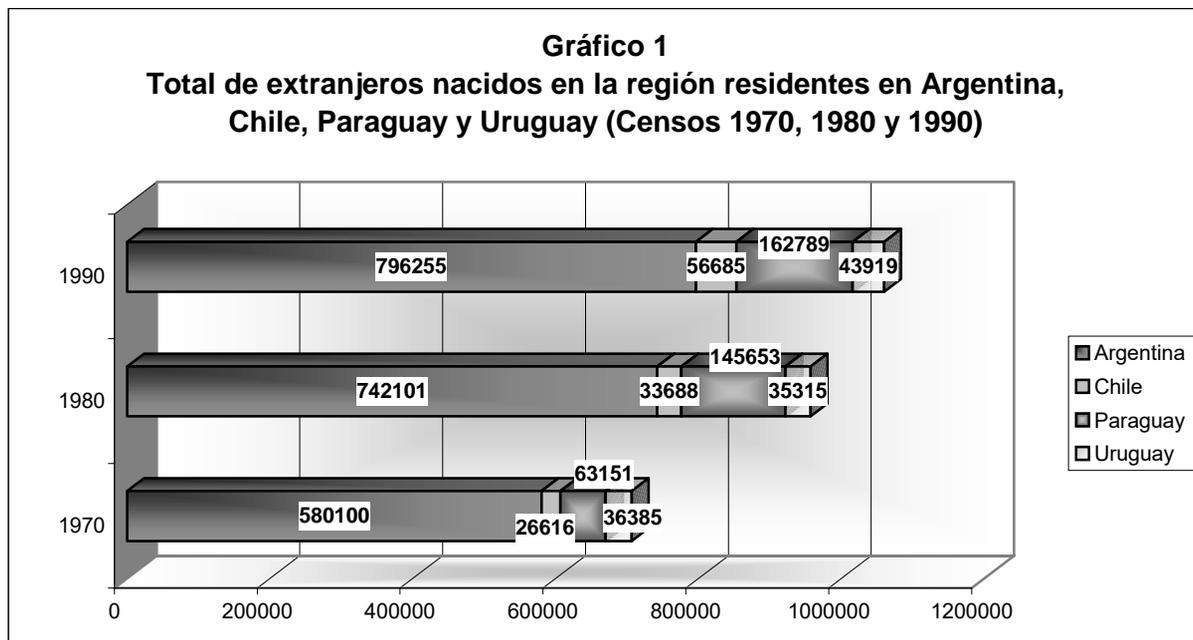
Las fuentes de información tradicionales dan cuenta de un crecimiento de la migración intrarregional en los últimos años. En efecto, con la excepción de Perú y Uruguay, el stock de inmigrantes regionales se ha incrementado en las últimas cuatro décadas en los países del Cono Sur. Sólo en Argentina se radicaron en forma definitiva, entre 1958 y 1992, mediante los trámites habituales o la aplicación de las amnistías migratorias, más de 1.140.000 extranjeros originarios de los países limítrofes (Grimson, 2000).

Hasta los años ochenta, Brasil, Paraguay y Argentina concentraban el mayor poder de atracción de inmigrantes regionales. Así pues, en el interregno 1970-1980, el crecimiento del volumen de inmigrantes de la región es sumamente alto en estos tres países (especialmente en los dos primeros), alcanzando proporciones superiores al del resto de los países que componen el bloque estudiado.

En la ronda censal de los noventa, Chile es el país que presenta el mayor crecimiento de migrantes regionales (68% más que en la década pasada). Los cambios en las condiciones políticas y económicas del país generaron no sólo fuertes corrientes de retorno sino que

¹⁴ En el caso de Argentina, por ejemplo, los censos de 1960 y 1970 muestran un crecimiento muy significativo de la población inmigrante paraguaya, presumiblemente ingresada como consecuencia de la guerra civil (1946-1950) y del golpe militar de 1954. Del mismo modo, en la década del setenta aumenta en forma considerable la participación de los nacionales de Chile, Bolivia y Uruguay, coincidiendo con los conflictos político-ideológicos que se suscitaron en esos países.

además atrajeron a inmigrantes de países vecinos, procedentes especialmente de Argentina y Perú (gráfico 1).



Fuente: Elaborado en base a datos de IMILA, CELADE.

En términos absolutos, en la década de los noventa se observan 1.220.799 personas nacidas en la región que residen en otro país dentro de la misma (109.784 personas más que en 1980). Estos datos muestran el volumen más importante de intercambios regionales de las últimas cuatro décadas¹⁵.

En los primeros años del siglo XXI, se mantienen algunos rasgos que marcaron la migración intrarregional en los últimos decenios, como ser el país de destino (Argentina) a donde llegan las corrientes migratorias cuantitativamente más significativas de la región, aunque también se advierten cambios en relación a la intensidad de estos flujos de personas debido fundamentalmente al debilitamiento del carácter atractivo que tuvo este país a lo largo de gran parte de su historia (CEPAL, 2002a).

Así, si bien la Argentina continúa siendo hoy el país que mayor cantidad de inmigrantes regionales recibe, también resulta evidente el nivel de intercambios poblacionales que se

¹⁵ En este período, junto al crecimiento de los intercambios poblacionales detectados mediante las fuentes de información tradicionales, se advierten nuevas formas de movilidad de la mano de obra. Estos movimientos de población implican un traslado espacial desvinculado del cambio del lugar de residencia: son de tipo circulares y pendulares, con residencias múltiples, temporarias y cíclicas en los lugares de destino y con un fuerte componente de reversibilidad. Estas nuevas formas de movilidad de la mano de obra estarían complementando a las migraciones tradicionales, con lo cual los intercambios poblacionales en el Cono Sur serían de magnitud y naturaleza diferentes. De acuerdo a la frecuencia y repetición de estos movimientos a lo largo del tiempo, vale decir que su detección requeriría de instrumentos de recolección de información específicos adaptados a la nueva realidad.

desarrollan a escala regional. A raíz de esto es posible identificar argentinos en Uruguay, Chile y Paraguay, brasileños en Uruguay y Paraguay, bolivianos en Chile y peruanos en Chile y Uruguay.

El territorio de la región se constituye en un escenario en el que una parte creciente de sus nacionales se moviliza en función de un conjunto de mecanismos que actúan sobre los mercados de trabajo (locales, zonales, regionales y nacionales), generando sectores de población proclives a desplazarse hacia lugares en donde se vislumbran mayores oportunidades de empleo. En muchas circunstancias, estos procesos se ven facilitados y potenciados por las redes sociales y migratorias que unen a los lugares de origen y destino.

b) Migración extrarregional

El segundo de los patrones migratorios mencionados es el de la migración extrarregional. Su presencia se ha ido fortaleciendo en las últimas décadas a la luz de los cambios económicos operados a escala mundial.

El modelo económico social representado por la globalización de la actual etapa del capitalismo genera transformaciones estructurales sobre los aparatos productivos y los mercados de trabajo de los países, así como sobre las pautas culturales y los patrones de consumo de la población. La creciente movilidad de capitales desde los países centrales en dirección hacia los países en desarrollo alientan los movimientos de población en sentido inverso. En este contexto, las migraciones se diversifican, tendiendo a renovarse los países de origen y destino involucrados en las mismas. En relación al Cono Sur, se advierte una intensificación de los movimientos migratorios de tipo extrarregionales, esto es, todos los países de la región tienen una mayor participación en las migraciones dirigidas hacia Estados Unidos, Canadá, Australia y la Unión Europea.

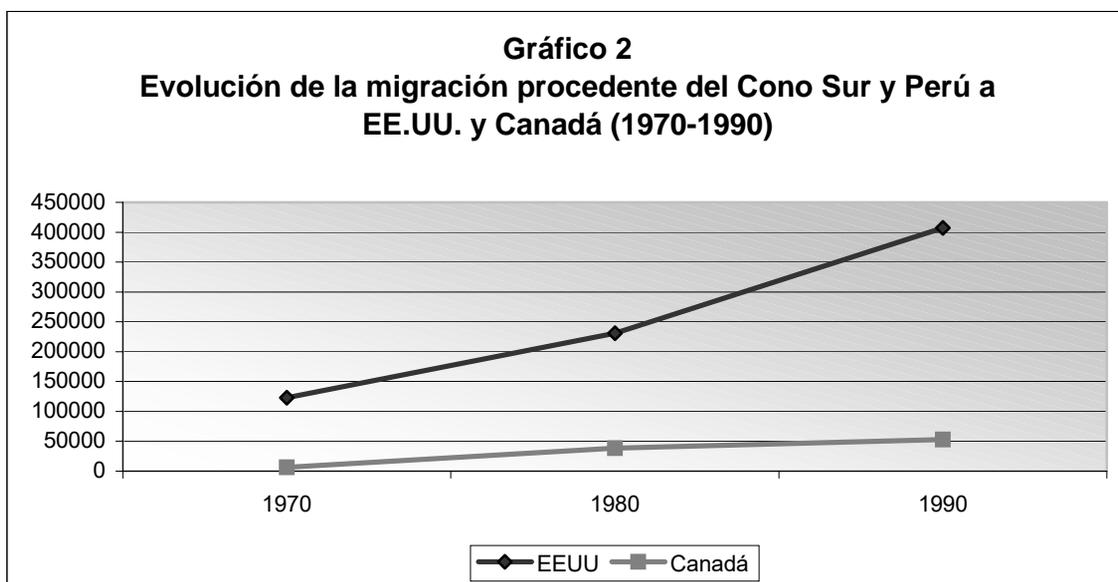
Los determinantes que explican la migración extrarregional están vinculados en general a las escasas perspectivas de desarrollo que tiene la población nativa en sus países de origen y a un amplio y mayor conocimiento acerca de los estilos de vida imperantes en los potenciales países de destino. Ante la creciente falta de oportunidades y el deterioro de las condiciones de vida de amplios sectores de la población de la región, producto de la aplicación, en las últimas décadas pero con una profundización en los años noventa, de políticas macroeconómicas de naturaleza excluyente, se ha acentuado la propensión emigratoria en el Cono Sur. En estas condiciones, una parte cada vez más considerable de las poblaciones de los países bajo estudio desea, intenta o efectivamente se moviliza hacia fuera de la región¹⁶.

En el caso de Argentina, la crisis económica que padece al país desde hace varios años ha diseminado niveles de pobreza, desempleo y frustración en gran parte de su población, siendo la emigración una estrategia perseguida por crecientes grupos sociales. En Uruguay, por su parte, desde hace varias décadas el comportamiento emigratorio parece haberse arraigado profundamente en los marcos de conducta de determinados sectores sociales. Así, la insatisfacción manifiesta de los adultos jóvenes, sobre todo los que detentan un mayor grado de escolarización, encuentra una respuesta en la emigración.

¹⁶ Algunos sondeos de opinión pública realizados en Argentina, Uruguay y Paraguay en los últimos años muestran que una significativa proporción de sus poblaciones tiene pensado o bien ya ha tomado la decisión de emigrar.

En estos dos países, la expansión de la educación pública, unida al desarrollo industrial alcanzado fruto del modelo de sustitución de importaciones implementado hasta la década de los 70, ha provocado que amplios grupos de población interiorizaran conductas sociales adaptadas a un proceso de movilidad social ascendente. Frente a los contextos de desarrollo que rigen desde hace varios años en estos países, la incertidumbre y la desilusión han acorralado a amplios estratos de estas sociedades, induciéndolos a emigrar hacia los países centrales en tanto alternativa orientada a satisfacer sus expectativas sociales.

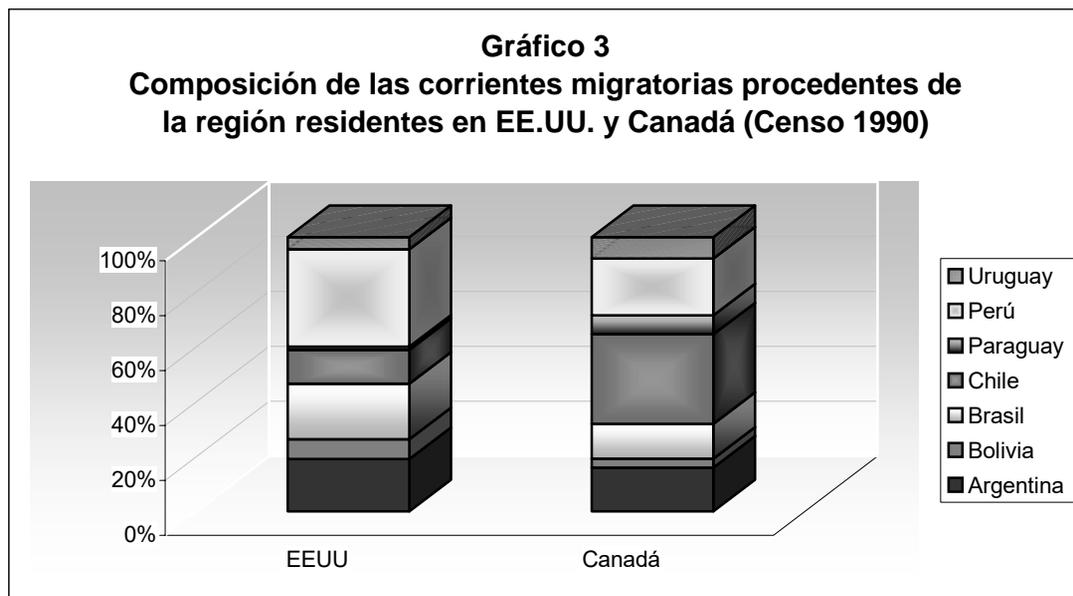
Si bien desde hace varias décadas casi todos los países de la región expulsan población en dirección hacia las naciones más desarrolladas, en la actualidad esta tendencia se generaliza cubriendo al conjunto de los países estudiados. Entre los destinos extrarregionales preferidos por los emigrantes del Cono Sur, aparecen principalmente EE.UU., Canadá y la Unión Europea.



Fuente: Elaborado en base a datos de IMILA, CELADE.

Como se observa en el gráfico 2, en los censos de los noventa se registra un incremento muy significativo del volumen de nacidos en la región residentes en Estados Unidos y Canadá.

En 1990, los inmigrantes regionales censados en Estados Unidos alcanzan un total de 407.026 personas (tres veces más que en 1970). En 1996, por su parte, la inmigración regional en Canadá representa casi el doble de la registrada en 1980 (73.310 personas). En estos dos países, las corrientes migratorias predominantes son las de peruanos, brasileños, argentinos y chilenos (gráfico 3).



Fuente: Elaborado en base a datos de IMILA, CELADE.

Ahora bien, la evolución de la inmigración regional en EE.UU., en el período 1980-1990, es realmente significativa. Mientras los argentinos, chilenos, uruguayos y paraguayos registran un aumento importante, los bolivianos y brasileños duplican y los peruanos triplican el volumen de efectivos residentes en EE.UU. diez años atrás.

Según datos del censo de 1990, el perfil de los emigrantes a EE.UU. resulta ser bastante homogéneo en términos de sus características sociodemográficas y ocupacionales.

Distribuidos en forma equilibrada en razón de su sexo, los emigrantes de la región se sitúan en más de un 90% en las edades laborales, constituyéndose, de este modo, en una población potencialmente activa.

El nivel de instrucción promedio alcanzado por la población migrante de la región en EE.UU. es elevado. La proporción de inmigrantes procedentes de estos países con estudios secundarios completos alcanza un 76,3%. La migración de origen boliviana y peruana se ubica por encima de la media regional, convirtiéndose en las comunidades más escolarizadas. Incluso, aquellos inmigrantes, junto a los chilenos y argentinos, presentan un nivel educativo promedio mayor al de la población nativa (Pellegrino, 2001).

En cuanto a su inserción ocupacional, la mayoría de los emigrantes a EE.UU. se insertan en las ramas de servicios y comercio. Estos sectores de actividad nuclea, en general, a los empleos más informales, desempeñados por cuenta propia y en condiciones de irregularidad laboral. Esto puede constatarse a partir del grupo de ocupación en el que se insertan: así pues, si bien casi un cuarto de la población es empleada en ocupaciones profesionales y de gerencia, un 15,7% se desempeña en calidad de obreros y un 21% lo hace en empleos de servicios.

Estos datos dan cuenta de una población que se inserta de manera inadecuada en la estructura ocupacional. Los inmigrantes regionales se incorporan al mercado de trabajo estadounidense en claras condiciones de subutilización de la fuerza de trabajo en función de las características

de los puestos laborales ocupados y del nivel educativo alcanzado. Este hecho se comprueba para el conjunto de la población emigrante de la región. Incluso, en los casos de Bolivia y Perú, las dos nacionalidades que muestran un mejor posicionamiento en la estructura educativa, su inserción en grupos de ocupación profesionales está por debajo del resto de las nacionalidades y en las ocupaciones de servicios se posiciona muy por encima del total emigrante. Esto está mostrando que en el mercado de trabajo estadounidense se observan situaciones de discriminación de algunos grupos de población, especialmente aquellos que tienen un mayor grado de vulnerabilidad: en este caso podría ser atribuido no sólo a su condición de migrante sino además a su corta estadía en el país de acogida (seis de cada diez bolivianos y peruanos llegaron recientemente a EE.UU.).¹⁷

Europa, por su parte, también se constituye en un importante polo de absorción de migrantes originarios del Cono Sur y Perú. La historia de los últimos siglos muestra un movimiento incesante de población entre los continentes europeo y sudamericano. Particularmente, la migración de ultramar que tuvo lugar entre fines del siglo XIX y mediados del siglo XX ha contribuido a la formación de las sociedades de la región, influyendo sobre sus principales características: tamaño, composición y estructura social.

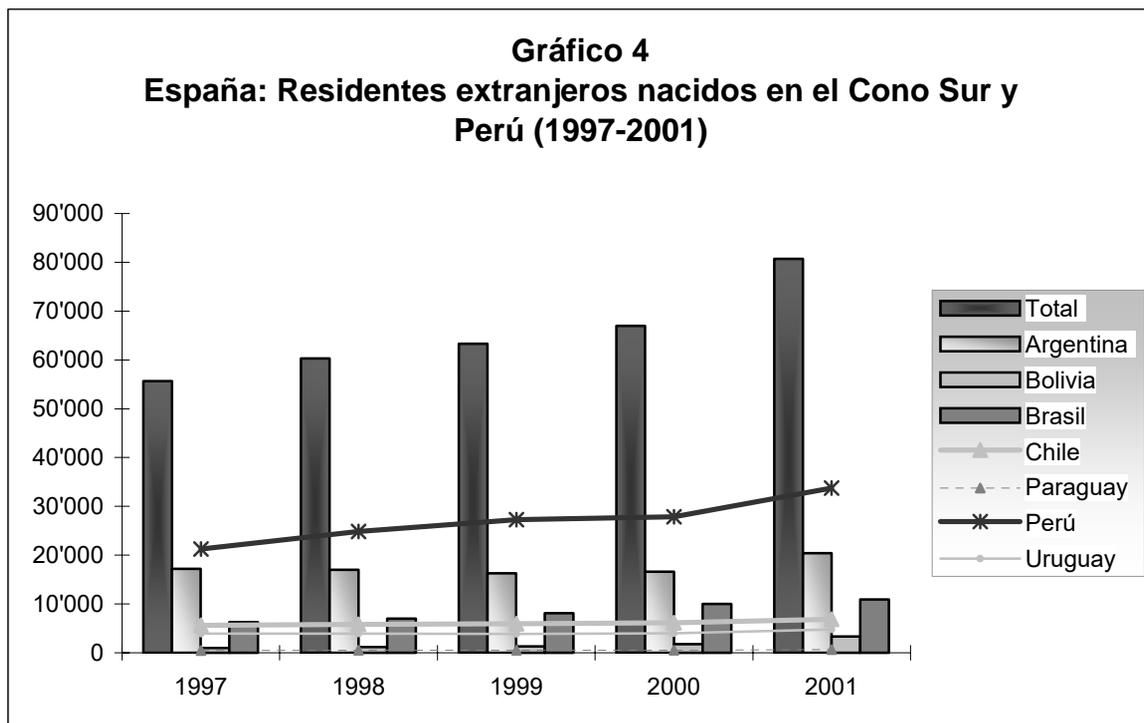
Si bien persisten en la actualidad los movimientos de población entre ambos continentes, el patrón migratorio es diferente. En primer lugar, se ha invertido el sentido de la migración: hoy son los países europeos, sobre todo aquellos que tuvieron un mayor protagonismo en los movimientos migratorios del pasado (Italia y España, principalmente), los que reciben a los emigrantes de la región. En segundo lugar, aunque el volumen de emigrantes regionales en dirección a Europa se ha ido incrementando en las últimas décadas, su intensidad es mucho menor a las migraciones masivas de antaño.

En los últimos años, se ha renovado la emigración hacia Europa, alcanzando valores superiores a los de las décadas pasadas. España se constituye en uno de los destinos preferenciales de los emigrantes de la región. Los rasgos culturales comunes que tienen estas poblaciones con España contribuyen en gran medida en la selectividad que tienen los flujos emigratorios en la actualidad¹⁸.

En el período 1997-2001 ha aumentado en forma sostenida el volumen de originarios de la región en España (gráfico 4). Según los datos del Ministerio del Interior de España, el salto numérico más importante se habría dado entre 2000 y 2001, advirtiéndose un crecimiento mayor a las 13.000 personas. Así, hacia fines de 2001, el número de nacidos en el Cono Sur y Perú residentes en España es de 80.712 personas.

¹⁷ La OIT (1999b) se extiende sobre este tema afirmando que “la discriminación que sufren los trabajadores migrantes empieza de hecho desde la contratación y esas dificultades para encontrar empleo tienen por consecuencia que las personas altamente calificadas desempeñen tareas relativamente subalternas”.

¹⁸ Uno de los factores que puede estar incidiendo sobre la decisión de los argentinos de emigrar a Europa es el relativo a las políticas migratorias. A diferencia de lo que sucede respecto de la migración hacia EE.UU. y Canadá, el ingreso a España no está sujeto a la presentación de visas (debe tenerse en cuenta que los argentinos estuvieron exentos también, desde mediados de los noventa hasta febrero de 2002, de la tramitación de visa para ingresar a EE.UU.).



Fuente: Elaborado en base a los Anuarios Estadísticos de Extranjería del Ministerio de Interior de España.

En cuanto a la composición nacional de la población inmigrante de la región en España, los peruanos se constituyen en la corriente mayoritaria, concentrando a casi la mitad de la población inmigrante regional. Los argentinos y brasileños, aunque lejos de los peruanos, representan un 25% y 13% respectivamente del total de inmigrantes del Cono Sur.

Se trata de migrantes que se ubican en la edades activas (16-64 años). Su distribución por sexo señala que – excepto el caso de los argentinos y uruguayos, cuya paridad entre varones y mujeres resulta ser alta –, los nacionales de la región presentan una hegemonía femenina. Este hecho debe recalcar, fundamentalmente, en lo que concierne a la inmigración paraguaya y brasileña, las que detentan porcentajes sumamente altos de mujeres (71% cada una de ellas).

En términos generales, los peruanos, argentinos y brasileños son las comunidades de la región que presentan una mayor cantidad de efectivos asentados en los principales destinos de América del Norte y Europa. Estos grupos, sumados a las restantes nacionalidades latinoamericanas¹⁹, se han convertido en uno de los principales focos planetarios de “exportación de cerebros”. Sin duda, el desplazamiento de estos migrantes capacitados se

¹⁹ Este fenómeno no se manifiesta de manera uniforme ni con las mismas características en el conjunto de la región latinoamericana: por ejemplo, el perfil de los migrantes latinoamericanos es heterogéneo y varía bastante en función de los países de origen. Las corrientes que se originan en Argentina, Venezuela, Bolivia, Chile y Paraguay incluyen un porcentaje de su población activa que ha finalizado estudios de posgrado superior a la media de la población extranjera (Pellegrino, 2000). En la última década, en Argentina, la emigración se caracterizó no tanto por su masividad pero sí por ser de alta calificación con un destino prioritario en los EE.UU. No obstante, en las últimas décadas la emigración se ha diversificado y se orienta más hacia Europa. Según la CEPAL (1997) queda abierta la pregunta de si aumentará la emigración de argentinos ante los efectos de la actual crisis y si se diversificará aún más.

encuentra favorecido por las facilidades que aportan las normas de admisión y los permisos de trabajo.

Ahora bien, la emigración de recursos humanos calificados de la región tiene implicancias profundas para los países de origen. Dado que la población que se incorpora a las corrientes migratorias extrarregionales tiene altos niveles de instrucción y calificación, uno de los efectos que acarrea su salida de los países de nacimiento corresponde a la pérdida de esos recursos humanos y, consecuentemente, a que se desarrolle, en estas sociedades, un fuerte proceso de descapitalización. En definitiva, para los países en desarrollo, esta fuga podría provocar un déficit de estos profesionales en los lugares de origen y encarecer los costos en los sectores especializados. A larga data, este tipo de migración podría generar un vacío intelectual, cuyas consecuencias no se estaría aún en condiciones de evaluar, difícil de sustituir.

Simultáneamente, la emigración conlleva consecuencias positivas para los países de origen a partir de las remesas de dinero enviadas por los miembros emigrados. Al respecto, no obstante, existen dudas acerca de la potencialidad que tienen aquellas remesas en las sociedades de origen debido fundamentalmente al uso que se hace de las mismas. Algunas evidencias permiten concluir que el dinero ingresado se utiliza para gastos de consumo e inversión, aunque también indican que el peso que tiene este último en el conjunto es excesivamente bajo.

Por fin, se estima que, mientras se mantengan las condiciones que promueven los flujos migratorios Sur-Norte, parece poco probable que pueda revertirse este fenómeno. Más aún, considerando que en los últimos años han ido conformándose redes migratorias – las que se desarrollan mediante la transmisión de información y otros recursos entre los países de origen y destino, reduciendo los costos de las migraciones –, sería comprensible asistir en el futuro a un incremento de los desplazamientos de personas con destino a los países desarrollados. De persistir esta tendencia, es posible que se generen daños irreparables en las sociedades de origen, particularmente en relación a la disponibilidad de capital humano y científico, inversión educativa y capacidad de desarrollo de nuevas tecnologías. Además, debe tenerse en cuenta que los países receptores aplican en forma casi unánime políticas migratorias selectivas y restrictivas, las que, por un lado, refuerzan los mecanismos de absorción de recursos humanos calificados y, por otro, conllevan a que aquellos emigrantes que no logran cumplir con los requisitos legales, se trasladen y residan en los países de acogida en condiciones de irregularidad o clandestinidad migratoria.

2.3. Atributos sociodemográficos de la población migrante en el Cono Sur

A lo largo de la historia del último siglo, las migraciones en el Cono Sur tuvieron un carácter eminentemente laboral. Si bien en determinadas épocas los movimientos forzados de población, originados en los procesos de desestabilización institucional seguidos de la persecución de amplios grupos sociales por parte de los poderes dictatoriales de la región, tuvieron un auge importante, la presencia de trabajadores en las migraciones en el Cono Sur ha sido permanente.

En la actualidad, la composición demográfica de las migraciones laborales de la región alcanza ciertos rasgos de heterogeneidad.

De acuerdo a la edad de la población inmigrante, se observan aspectos comunes en algunos de los países estudiados. Por un lado, en Argentina y Uruguay la mayoría de los inmigrantes del Cono Sur se concentran en edades laborales²⁰. Chile y Paraguay, por otro lado, manifiestan un comportamiento diferente a los anteriores: si bien en ambos países la mayoría de los extranjeros se sitúa en las edades productivas centrales, también debe destacarse que un alto porcentaje de la población inmigrante se concentra en la base de la estructura etaria.

La explicación a este hecho puede hallársela en los procesos emigratorios de paraguayos y chilenos que tuvieron lugar en décadas pasadas, motivados tanto por fuerzas de tipo políticas como económicas, con destino en gran parte en la Argentina. Su asentamiento en este país adquirió en muchos casos una duración prolongada o permanente; no obstante, los cambios en las situaciones que dieron origen a la emigración, junto a las distintas crisis económicas y sociales que sufrió la Argentina en los últimos decenios, estimularon el retorno de una parte de estos grupos a sus países de origen. En este sentido, la presencia de un porcentaje considerable de inmigrantes argentinos en Chile y Paraguay se debe a que, siendo hijos de paraguayos y chilenos, habrían viajado al país de nacimiento de sus padres, acompañando a los mismos en el marco de una migración de retorno.

Otra cualidad que asume la migración intrarregional en la actualidad es la vinculada a la presencia creciente y mayoritaria de mujeres en los flujos migratorios. La tendencia hacia la feminización de la población inmigrante se observa en los casos de Argentina, Chile y Uruguay. En Paraguay, en cambio, la inmigración continúa teniendo una predominancia masculina (esto se verifica en los dos últimos censos).

Si se observa la evolución de la población inmigrante de las últimas décadas, resulta notorio el incremento del porcentaje de la inmigración femenina en los tres países arriba señalados. Esta tendencia está relacionada con la conformación de circuitos migratorios entre los países de la región, expresando un fuerte carácter de complementariedad entre los mercados de trabajo de los países de origen y destino.

En virtud de que estos mercados están organizados en base a una fuerte fragmentación de la fuerza de trabajo, el sector terciario²¹ adquiere, en los últimos años, en Argentina, Uruguay y Chile una importancia creciente, absorbiendo a gran parte de la población económicamente activa (PEA) de estos países. En este escenario, aumenta la demanda de mano de obra para las actividades agrupadas dentro del sector servicios. Dado que las mujeres desempeñan habitualmente esas tareas, sus posibilidades de ser reclutadas han ido en aumento. En consecuencia, podría hipotetizarse que la mayor selectividad por género de los flujos migratorios está asociada a la mayor demanda de mano de obra para las actividades femeninas.

²⁰ Este dato se comprueba tanto en los censos de la ronda de los noventa realizado en ambos países como en las encuestas de hogares aplicadas más recientemente en los mismos (Argentina, Encuesta Permanente de Hogares (EPH) onda octubre 2001; Uruguay, Encuesta Continua de Hogares (ECH) año 2000).

²¹ El sector terciario incluye un conjunto de actividades de índole no productivas tales como: las actividades de limpieza y venta, el tratamiento de datos, las actividades docentes y de asistencia sanitaria, operaciones de reparación y mantenimiento, tareas de asesoramiento, entre otras.

Este mismo elemento puede usarse para explicar la composición mayoritariamente masculina de la población inmigrante en Paraguay. Desde la década del 60, la expansión de la frontera agrícola en la región oriental de Paraguay ha motivado el desplazamiento de importantes contingentes de trabajadores de origen brasileño, quienes se insertaron en las actividades agrícolas desarrolladas en la zona. Estimulados por las medidas de promoción adoptadas por el Gobierno de Paraguay (Dornelas, 2002), los trabajadores migrantes brasileños fueron cubriendo una fuerte demanda de mano de obra existente en los territorios orientales del país vecino.

Aunque el factor económico-laboral explique en gran medida el componente demográfico de las migraciones en la región, deben considerarse además otras dimensiones que intervienen en la producción del fenómeno: reunificación familiar, mayor independencia y estrategias familiares de supervivencia (Stalker, 1994). Esta última adquiere una gravitación significativa en la mayoría de los países expulsores de población del Cono Sur, sobre todo en Paraguay y Brasil.

En estos países pueden identificarse algunos flujos migratorios emparentados con una migración de supervivencia, conformada por hombres jóvenes, solteros, provenientes de zonas rurales, poco escolarizados y con un bajo nivel de calificación que se ven empujados por fuerzas estructurales en sus países de origen. En los casos de la emigración paraguaya hacia Argentina y brasileña hacia Paraguay, se constatan porciones relevantes de este tipo de migraciones.

El deterioro de las condiciones de vida, producto de la reducción de sus ingresos, de la pérdida de empleos, de las menores perspectivas de empleabilidad y de la falta de oportunidades en general, combinado a la atracción que generan algunos puntos del exterior, ha llevado a que los hogares más desfavorecidos por el régimen de acumulación vigente adoptaran diferentes mecanismos tendientes a mantener su nivel de reproducción social. Uno de ellos es el referido a la búsqueda de trabajo en el exterior por parte de uno o varios miembros de los hogares. Mediante esta estrategia se trata, entonces, de generar ingresos que contribuyan a solventar los gastos mínimos y necesarios que deben afrontar sus familiares en sus países de origen.

Ahora bien, la migración impulsada por estos factores incide a su vez sobre las condiciones de inserción de los emigrantes en la estructura social de los países de destino. La fuerte presión que tienen los migrantes respecto de la ineludible tarea de obtener ingresos para el autosustento, en un contexto en el que las oportunidades de supervivencia resultan escasas, junto a las demandas específicas de mano de obra en el mercado de trabajo y a la necesidad de acumular ahorros con vistas a ser remitidos a sus países de origen, motivan en muchas circunstancias la aceptación de empleos que se desarrollan en condiciones laborales y salariales precarias.

Si bien en un principio las motivaciones que tienen los inmigrantes para aceptar esas condiciones de trabajo están vinculadas a aquellos aspectos, en un segundo momento entran en juego también las aspiraciones sociales y económicas de los inmigrantes y sus familiares. Estos elementos inducen a los inmigrantes a amoldarse a los cánones sociales impuestos por la sociedad receptora, conspirando contra la posibilidad de efectuar en el futuro el retorno a su lugar de origen.

En relación al nivel de instrucción alcanzado por los inmigrantes, cabe señalar que se trata de un grupo heterogéneo. En Argentina, Chile y Uruguay, los inmigrantes presentan un porcentaje nada desdeñable de su población en los estratos de educación intermedios; en Paraguay, por su parte, el porcentaje de inmigrantes que posee una educación media es menor al encontrado en los países antes señalados (incluso, tomando a aquellos con nivel medio y más no llegan a aglutinar al tercio de la población migrante).

Comparando el comportamiento de cada una de las poblaciones de inmigrantes por país de destino, se advierte que los peruanos ocupan una posición singular tanto en Chile como en Argentina, mostrando un alto nivel de escolarización; los argentinos y bolivianos acreditan, sobre todo los residentes en Chile, menos años de estudio aprobados que los peruanos. En Paraguay, se evidencian dos situaciones bien marcadas: los argentinos reúnen a casi un tercio de su población con diez y más años de estudios aprobados; en cambio, los brasileños concentran a la mayoría de su población en el nivel educativo más bajo. En Uruguay, aunque con algunas similitudes en cuanto al porcentaje de población argentina que se ubica en la cúspide de la jerarquía educativa, la proporción de argentinos y brasileños situados en el segmento educativo más bajo es muy significativa (en el caso de estos últimos representa casi la mitad de su población).

Excepcionalmente el caso de los brasileños en Paraguay y Uruguay, quienes ocupan en altas proporciones puestos de trabajo en las actividades agrícolas, los inmigrantes de la región detentan un nivel de instrucción que no se corresponde con los empleos que desempeñan. Este hecho corroe las alternativas de inserción social de los inmigrantes, inhibiendo sus posibilidades de crecimiento y desarrollo personal en los países de acogida.

a) La inmigración reciente en Argentina

Hacia fines de 2001²², la población residente en los 28 aglomerados urbanos más importantes del país era de 23.810.855 habitantes. De esta población, sólo un 5,1% había nacido en el extranjero.

Llegada al país en su gran mayoría antes de 1995, la población migrante externa se distribuye en el territorio argentino en forma asimétrica, mostrando una fuerte concentración espacial en la región metropolitana de Buenos Aires (Ciudad de Buenos Aires, 20%; Gran Buenos Aires, 54,7%), seguida de las regiones Patagónica, Cuyo, Noroeste Argentino (NOA) y Noreste Argentino (NEA).

La localización geográfica de la población migrante se enmarca dentro de una tendencia más general de metropolización del país, estimulada por la concentración en su órbita de las actividades económicas, especialmente las ramas comerciales y de servicios, el capital, la banca y las inversiones. Aunque la década de los noventa muestra indicios de la emergencia de un proceso de descentralización urbana, favorecido por las innovaciones tecnológicas y la expansión de los medios de comunicación, el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA) continúa absorbiendo en la actualidad a un tercio de la población total del país.

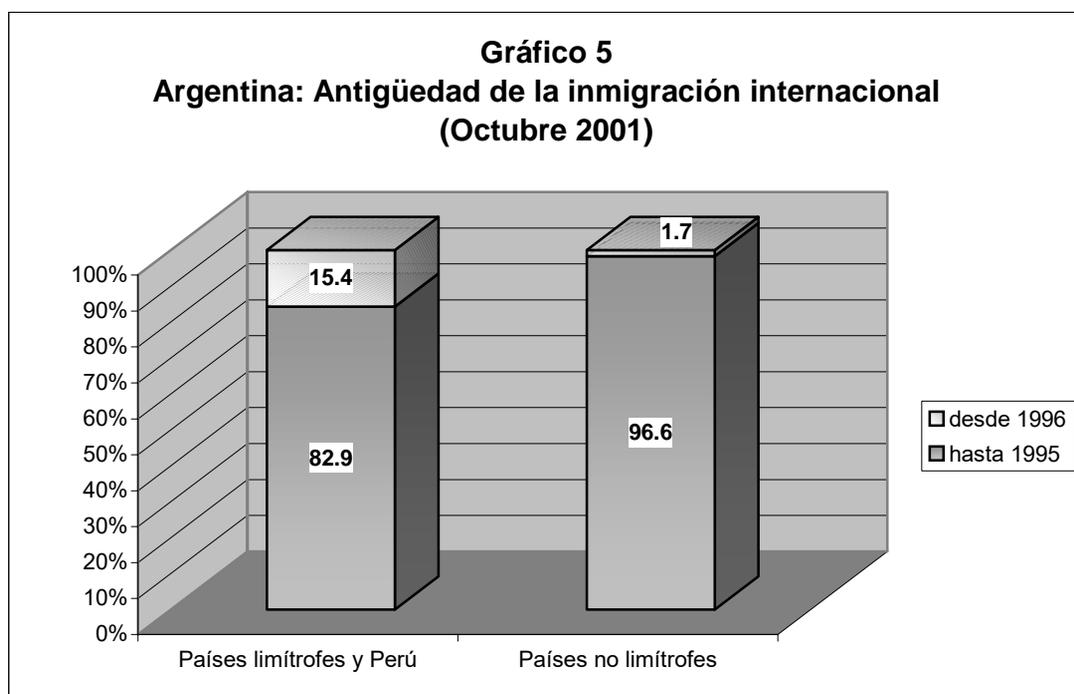
²² Los datos que se presentan a continuación provienen de la Encuesta Permanente de Hogares, onda octubre 2001, relevada por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) de Argentina. Esta encuesta se realiza en 28 aglomerados urbanos del país, alcanzando a cubrir el 75% de la población del mismo.

La composición por sexo de la población inmigrante manifiesta una presencia superior de mujeres (56%) respecto de varones (44%). En relación a la edad de los miembros de este grupo, la ubicación mayoritaria en el tramo 15-65 años los convierte en una población potencialmente activa. A diferencia de los no migrantes, los que disponen de un tercio de su población en edades no laborales, menos de un 5% de los extranjeros posee hasta 14 años de edad. Por su parte, los migrantes externos presentan porcentajes altos en la cúspide de la estructura etaria.

En cuanto al nivel de instrucción de la población inmigrante, no existen diferencias considerables entre la población nativa y los migrantes regionales en relación al porcentaje de población que se inserta en la categoría intermedia. Tal es así que casi cuatro de cada diez nacionales e inmigrantes alcanzaron un nivel de instrucción secundario incompleto o completo. En donde sí se advierten diferencias es en los extremos de la estructura educativa: los inmigrantes regionales presentan un impacto mayor en la base de la jerarquía y menor en su cúspide; en esta última representan la mitad de la población nativa.

Con respecto a la condición de actividad, un poco menos de la mitad de la población inmigrante nacida fuera del país se constituye en población económicamente activa. La tasa de empleo es de 39,2% y la tasa de desocupación es de 19,6%.

Ahora bien, en el conjunto de la población inmigrante externa se advierte el predominio de los originarios de los países limítrofes y Perú (67%). El tercio restante, el que agrupa a los nacidos en otros países (europeos, otros latinoamericanos, asiáticos y otras nacionalidades), está compuesto en su gran mayoría por inmigrantes europeos llegados al país antes de 1990 (gráfico 5).



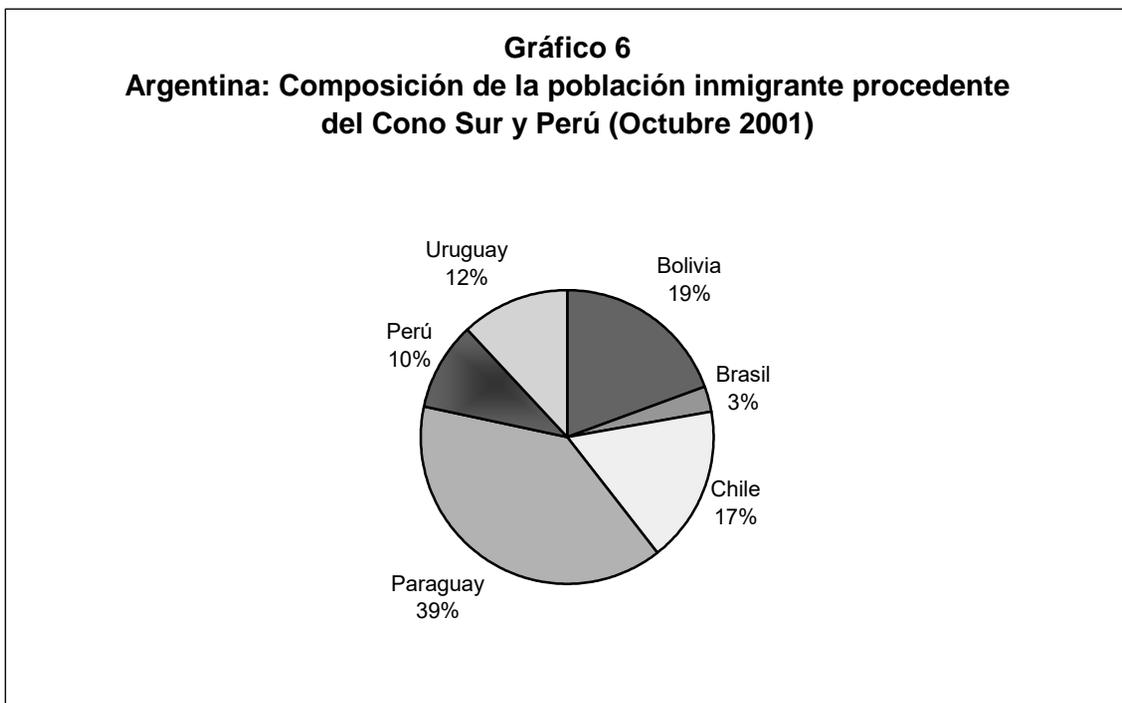
Fuente: Elaborado en base a datos de EPH.

Aunque con diferencias respecto de los no limítrofes, los inmigrantes de los países vecinos y Perú han arribado al país en su gran mayoría antes de 1990. Considerando a los que llegaron en el último quinquenio, se observa el arribo al país de sólo un 15,4% de estos inmigrantes.

La distribución por sexo de ambos grupos de inmigrantes es bastante equilibrada, con una leve superioridad de las mujeres (55,6%, limítrofes y Perú, y 56,7%, otros inmigrantes). En donde se observan fuertes contrastes es en relación a la localización de ambos grupos en la estructura etaria. Mientras más de ocho de cada diez inmigrantes provenientes de los países limítrofes y Perú se ubican en el tramo 15-64 años, dos tercios de los inmigrantes no limítrofes poseen más de 65 años de edad. De acuerdo a estos datos, los primeros se posicionan en tanto potencial oferta de mano de obra mientras que los segundos, con un carácter muy envejecido, se encuentran en una situación de salida del mercado de trabajo.

Corroborando lo anterior, tres cuartos de la población externa no limítrofe se constituyen en Población Económicamente Inactiva (PEI). Los inmigrantes de origen limítrofe y Perú, en cambio, tienen una PEI de un 40,5%. La tasa de actividad de esta última población alcanza entonces un 59,5%. La mayor presión que ejercen los migrantes oriundos de la región en el mercado de trabajo motiva entonces el estudio de la participación de este grupo en las actividades económicas argentinas.

En cuanto al impacto de los inmigrantes regionales en la población total argentina, puede afirmarse que el 3,4% de la población urbana del país proviene de los países limítrofes y Perú. Su distribución, según el país de nacimiento, arroja los siguientes datos: el 38,8% ha nacido en Paraguay, el 19,4% en Bolivia, el 17,1% en Chile, el 12,1% en Uruguay, el 9,7% en Perú y el 2,9% en Brasil (gráfico 6).



Fuente: Elaborado en base a datos de EPH.

Si bien el peso de las comunidades al interior del conjunto de países aquí analizados ha ido modificándose en las últimas décadas, los migrantes paraguayos mantienen un acentuado predominio frente a las restantes nacionalidades, alcanzado más de un tercio de la población procedente de la región.

Un dato que vale la pena señalar es el referido al crecimiento cuantitativo que viene registrando la población boliviana en la Argentina desde 1970. Mientras en ese año se constituía en una de las nacionalidades con menor incidencia en el territorio argentino, en la actualidad se ubica, aunque todavía lejos, detrás de la comunidad paraguaya. En oposición a lo sucedido con el stock de inmigrantes bolivianos en el país, las poblaciones de chilenos y uruguayos pierden peso progresivamente frente a las anteriores.

En el caso de los chilenos, una explicación que puede ofrecerse acerca de su pérdida de participación en la población total argentina está asociada a la crisis estructural que afecta a esta última y a la estabilización político-institucional y a la recuperación de la actividad económica en Chile. Estos procesos habrían inducido una migración de retorno de chilenos a su lugar de origen.

La inmigración uruguaya, por su parte, ha disminuido a partir de la conjunción de dos factores: la caída de la demanda local producto de la profundización de la crisis económica, social y laboral y la mayor atracción que ejercen los países con un mayor desarrollo del mundo.

En relación a la evolución de la población peruana en la Argentina, se advierte un notorio crecimiento, especialmente a partir de la década de los ochenta. Si bien el aumento de efectivos de origen peruano fue relevante en el período intercensal 1980-1991 (con 8.561 y 15.939 personas respectivamente), a partir de los primeros años de los noventa las corrientes migratorias de peruanos hacia la Argentina adquieren volúmenes muy superiores a los registrados en años anteriores. Según Santillo (2001), en la actualidad la comunidad peruana en la Argentina alcanzaría un cifra superior a las 50.000 personas.

La distribución espacial de los inmigrantes en la Argentina muestra a lo largo de su historia dos claras etapas: durante la primera (hasta mediados de siglo), los migrantes de origen limítrofe se han asentado preferentemente en las áreas de frontera. Desde la década del 60, en cambio, la población inmigrante limítrofe ha ido desplazándose en dirección hacia el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA).

El cambio de carácter de los flujos inmigratorios, sustituyendo los de tipo rural-rural por otros de índole rural-urbano o, incluso, urbano-urbano, cubre al conjunto de las nacionalidades del Cono Sur. Tal es así que la inmigración boliviana, por ejemplo, con una histórica y mayoritaria presencia hasta los años sesenta en la región del NOA, manifiesta hacia fines de siglo una presencia predominante en el AMBA.

Recuadro 1. La distribución espacial e inserción ocupacional de la migración limítrofe en la Argentina en el último siglo

Los flujos migratorios en dirección a la Argentina han atravesado a lo largo de su historia cambios significativos en términos del tamaño y composición de la población extranjera. En relación a la primera dimensión, la población no nativa experimenta un acentuado decrecimiento en términos relativos desde las primeras décadas del siglo XX hasta la actualidad. Así, mientras en 1914 la población no nativa representaba casi un tercio de la población total del país, en 1991 alcanza sólo un 5% de la población total. En cuanto a la composición de la población inmigrante externa, en los últimos 50 años se ha incrementado el peso de los migrantes limítrofes sobre el total de la población extranjera.

Los flujos de migrantes provenientes de los países limítrofes tienen un carácter continuo y estable a lo largo de los últimos 122 años: así, desde 1869 hasta 1991 su presencia en la población total oscila entre un 2% y un 2,9%. No obstante lo anterior, cabe señalar que la migración procedente de los países limítrofes ha adquirido a lo largo del último siglo características particulares y cambiantes en términos de su volumen, período de llegada, duración de la migración, localización geográfica y participación en los mercados de trabajo argentinos.

En primer lugar, hasta la década del sesenta del siglo XX los flujos migratorios procedentes de los países limítrofes se desarrollaban casi exclusivamente en los espacios fronterizos. Los vínculos históricos, sociales y económicos que mantenían las poblaciones de las regiones aquí cubiertas y las identidades culturales que arraigaron en una buena parte de sus habitantes, animaron los desplazamientos de personas a través de las fronteras.

Ya en los primeros censos se observa que la migración limítrofe tiene un peso relativo importante en varias de las provincias argentinas: en 1895, entre un 38% y un 61% de la población de las provincias de Formosa, Misiones y Neuquén está compuesta por inmigrantes limítrofes. En 1914, aunque se evidencia una caída en el porcentaje de los limítrofes representados en Neuquén y Misiones, se diversifica el espacio nacional ocupado por estos inmigrantes. En este sentido, además de las provincias señaladas arriba, el territorio nacional de Tierra del Fuego, Santa Cruz y Jujuy tienen una composición de más de un 15% de inmigrantes limítrofes en su población total. Desde 1914 y hasta 1960, aunque las provincias fronterizas mantienen un importante caudal de población limítrofe, su impacto cuantitativo desciende en la región del NEA y se estabiliza en el NOA.

En toda esta etapa, los inmigrantes originarios de los países vecinos fueron ocupando puestos de trabajo en actividades estacionales desarrolladas en las áreas de frontera. La mano de obra paraguaya se inserta en el territorio cubierto por el NEA en actividades agrícolas, principalmente en la producción de yerba mate y algodón. Son migrantes temporarios, dependientes de las demandas estacionales de trabajo, que perciben a cambio de su trabajo remuneraciones inferiores a las ofrecidas en otros mercados de trabajo de la Argentina. A pesar de lo anterior, resultan ser atractivas en relación a los salarios pagados en su país de origen. Se incorporan al mercado de trabajo bajo mecanismos de coerción basados en el endeudamiento, la contratación por medio de intermediarios y la restricción para movilizarse a través del espacio territorial. Los chilenos, por su parte, se concentran en la región cuyana ocupando puestos de trabajo en la actividad frutihortícola. Los trabajadores rurales uruguayos, expulsados de sus campos a causa de la tecnificación de los procesos productivos, se colocan en el mercado de trabajo del litoral argentino y, desde la década del 30, se insertan en procesos migratorios que siguen el sentido de la migración interna desde el interior del país hacia el AMBA. Los inmigrantes bolivianos, producto de las crecientes necesidades de mano de obra para desempeñarse en la producción azucarera y tabacalera en la región NOA y de la escasez de fuerza de trabajo local, aumentan en esos años su participación en el mercado de trabajo argentino. Además, se insertan en las regiones de Cuyo, por un lado, desarrollando actividades en la vendimia y recolección de cultivos frutihortícolas y, en el AMBA, por otro, ocupando los espacios de trabajo industriales abandonados por los nativos en el contexto de un acelerado desarrollo industrial impulsado gracias a la puesta en marcha del proceso de sustitución de importaciones. Por último, los inmigrantes brasileños tienen inicialmente una fuerte impronta en la región pampeana y en Corrientes.

A partir de 1960 se identifica un nuevo patrón de asentamiento de los inmigrantes regionales, fundamentalmente en función de la diversificación de los espacios territoriales ocupados por éstos y de las actividades económicas en las que se insertan. Los movimientos migratorios de origen limítrofe se reorientan hacia las zonas urbanas del país, especialmente hacia el AMBA, adquiriendo nuevas características en términos de la temporalidad de la migración. La pérdida de peso de la población limítrofe en las áreas de frontera y/o territorios elegidos tradicionalmente por los inmigrantes para su instalación, la que generalmente era de carácter temporario en función de su sujeción a los requerimientos de las actividades estacionales, se verifica a partir de los datos censales de los últimos años. Así, hacia fines de siglo, sólo dos provincias (Tierra del Fuego y Santa Cruz) mantienen en su composición poblacional a más de un 10% de inmigrantes limítrofes.

En el caso de las corrientes de trabajadores paraguayos, aprovechando los espacios geográficos y de trabajo abandonados por los nativos como consecuencia de la migración interna hacia los centros urbanos del país, especialmente hacia el AMBA, se insertan en los sectores de la construcción (varones) y en el servicio doméstico (mujeres). Desde los años sesenta, el flujo de paraguayos se radica fundamentalmente en el Gran Buenos Aires. Los trabajadores chilenos se dispersaron a lo largo de las regiones de Cuyo y Patagonia desempeñándose en las actividades agrícola-ganaderas, construcción, turísticas y comerciales. Por un lado, el crecimiento de la economía agrícola que tuvo lugar en este período en las provincias del sur del país demandó una cantidad significativa de mano de obra chilena para ocupaciones no calificadas desarrolladas en unidades productivas dedicadas a la cosecha de frutas y verduras y a la esquila lanera. Por otro lado, el desarrollo de los centros turísticos, especialmente Bariloche, requirió mano de obra chilena para los sectores de la construcción, turismo y hotelería. Las nuevas corrientes de inmigrantes uruguayos provienen principalmente del área urbana de Montevideo y sus alrededores. En 1970, junto con los paraguayos, representan el grupo con mayor primacía en el AMBA. Su distribución en la estructura ocupacional del mercado de trabajo metropolitano muestra, a diferencia de las restantes comunidades de inmigrantes limítrofes, características similares a la de los nativos. En el período que sigue a los años sesenta, aunque se consolida la presencia de los bolivianos en el NOA (actividades tabacalera, azucarera y cultivos de tomate, pimientos, bananos) y en la región centro-oeste de país (en las actividades de vendimia y cultivos frutihortícolas), se advierte una gran dispersión a lo largo del territorio nacional. Los flujos de bolivianos hacia Buenos Aires se estabilizan en los primeros años de este período, para convertirse a partir de la década siguiente en el destino más importante de la comunidad boliviana, cuya inserción ocupacional se produce en los sectores industriales y de la construcción. La migración brasileña, con un peso relativo decreciente a lo largo del siglo XX en la Argentina, se localiza en esta segunda etapa en la provincia de Misiones. Este grupo se dedica mayoritariamente a las actividades agrícolas.

En resumen, la historia del último siglo da cuenta de dos etapas características del proceso de asentamiento espacial de los inmigrantes limítrofes en la Argentina. La primera, asociada a las actividades nucleadas dentro del sector primario, tuvo lugar principalmente en los espacios de frontera. La segunda, en el marco de una migración rural-urbana o urbana-urbana, se orientó hacia las grandes urbes del país, con una preferencia por el AMBA. Los cambios acaecidos respecto de la dirección de los flujos migratorios han estado condicionados por el desarrollo industrial profundizado a partir de la década del cuarenta. La nueva dinámica que adquirió el mercado de trabajo urbano afectó el nivel de demanda de fuerza de trabajo. En consecuencia, frente a este aumento en la demanda, los inmigrantes comienzan a llenar los segmentos del mercado de trabajo no ocupados por los trabajadores nativos.

Fuente: Elaborado en base a Balán (1985) y OEA (1986a).

No obstante la caída en el porcentaje de extranjeros sufrida por esta región entre 1993 y 1998 (pasando de un 8,4% a un 7,8%), en 2001 el AMBA concentra a un 72,3% de los extranjeros oriundos de la región (Gran Buenos Aires (GBA), 53,9%; Ciudad de Buenos Aires; 18,4%). De esta manera, la mayoría de los inmigrantes uruguayos (89,9%), paraguayos (88,2%), peruanos (74,6%), bolivianos (72,8%) y brasileños (70,3%) se sitúan en el radio geográfico delimitado por el AMBA²³. Los chilenos, a diferencia de los anteriores, se localizan fundamentalmente en ciudades de la región patagónica: Neuquén (15,4%), Comodoro Rivadavia (11,8%), Río Gallegos (9,9%), Bahía Blanca (9,3%) y Tierra del Fuego (6,5%).

Las nacionalidades estudiadas presentan características similares en razón de su sexo: un poco más de la mitad está constituida por mujeres. Incluso, la comunidad peruana presenta un porcentaje de población femenina superior a las anteriores (63,2%). Estos datos corroboran un patrón migratorio iniciado hace unas décadas basado en la feminización de los flujos.

En términos de su edad, los chilenos se constituyen en el grupo más envejecido, con un tercio de su población por encima de los 55 años de edad. Los paraguayos y uruguayos, por su parte, presentan una mayor dispersión en la estructura etaria, concentrando un poco menos de un

²³ A pesar de la fuerte concentración de las poblaciones paraguaya y boliviana en esta zona, la primera presenta un porcentaje considerable de nacionales en las áreas urbanas fronterizas de Formosa y Misiones en tanto que la segunda registra más de un 15% en Salta y Jujuy.

90% en las edades activas. Los bolivianos tienen un gran peso en los rangos de edad más bajos, aglutinando en la franja hasta 45 años a más de la mitad de la población; los brasileños concentran en el tramo 15-34 años a más de la mitad de su población en tanto que los peruanos se constituyen en la población más joven, con casi nueve de cada diez inmigrantes en edades menores a los 44 años (y con un 18% menor a los 14 años). En suma, la población inmigrante procedente de la región se sitúa mayoritariamente en edades laborales.

Ahora bien, la mayoría de los inmigrantes provenientes de Paraguay, Bolivia, Chile, Uruguay y Brasil llegó al país antes de 1995. Los peruanos, en cambio, muestran un comportamiento diferente al de las otras nacionalidades, siendo su asentamiento en el país de naturaleza reciente: la mitad de los inmigrantes peruanos llega a la Argentina con posterioridad a 1996 (un 81% lo hace en la última década). Al respecto debe señalarse que la antigüedad de la migración permite comprender el comportamiento de las distintas comunidades frente a los cambios en las condiciones que originaron los movimientos, ya sea inducidos por la oferta o por la demanda. Así, las fluctuaciones económicas que tuvieron lugar en los últimos años tanto en los países de origen como de recepción, en general, afectaron con mayor intensidad a los inmigrantes que presentan una deficiente inserción social en el país receptor, una débil integración en redes sociales y migratorias o bien a aquellos que planificaron su estada en la Argentina de modo transitorio o temporario, situaciones asociadas frecuentemente a la migración reciente.

Aunque se dispone de escasa información relativa a los movimientos migratorios ocurridos durante el transcurso de 2002, algunos datos provenientes de organizaciones pertenecientes a las comunidades de inmigrantes y de información periodística permiten avanzar sobre la hipótesis de una merma en los flujos inmigratorios en la Argentina producto de la profundización de la crisis económica, social, laboral e institucional de 2001. Desde esa época se estaría produciendo un movimiento de retorno de una porción de los inmigrantes regionales hacia sus países de origen o de reemigración hacia terceros países.

Las nacionalidades que tienen en la actualidad un mayor impacto en términos cuantitativos en la Argentina son la paraguaya, boliviana y chilena, todas ellas de una antigua presencia en el país. Estas comunidades, junto a la peruana, cuyo volumen se ha incrementado en los últimos años en la mayoría de los países de la región, podrían estar movilizándose frente a las circunstancias históricas recientes a favor de la salida de la Argentina. A pesar de la mayor sensibilidad de las comunidades asentadas recientemente en el país frente a los cambios en el contexto económico local, en la Argentina se evidencia en general una fuerte desaceleración de las corrientes inmigratorias regionales y una acentuación de los procesos de retorno a sus países de origen. Algunas fuentes periodísticas estarían señalando que el proceso de retorno de los peruanos a su país de origen sería de magnitudes relevantes. Según un medio de comunicación peruano, en base a datos de la oficina de migraciones de Tacna, sólo por el paso fronterizo de Santa Rosa han ingresado a Perú, hasta el 26 de enero de 2002, 13.081 nacionales procedentes de Argentina.²⁴

Algunos datos confirman lo anterior: los registros de la Dirección Nacional de Migraciones (DNM) muestran una caída pronunciada en el número de radicaciones definitivas otorgadas al conjunto de los inmigrantes de la región en 2002, lo que podría estar indicando una menor

²⁴ Cadena Peruana de noticias, 26-01-02. Dirección web: <http://www.cpnradio.com.pe/html/2002/01/26/6/3.htm>.

intención por parte de los nacionales de los países vecinos de asentarse en la Argentina.²⁵ Si a esto se suma la cantidad de radicaciones por contrato de trabajo sobre el total de radicaciones otorgadas, se observa que la incidencia a lo largo del período 1995-2000 es muy baja (22%)²⁶. Aunque estos datos sean insuficientes para evaluar la dinámica reciente de los flujos inmigratorios, permiten estimar una tendencia al respecto. Así, en base a la considerable caída en 2002 en el volumen de radicaciones otorgadas a los inmigrantes regionales por contrato de trabajo en relación a los años anteriores, podría reforzarse la idea de que la inmigración procedente de la región se ha desacelerado (en los primeros 10 meses de 2002 se ha registrado menos de un 1% del total de las radicaciones otorgadas en el período).

Esta posible contracción de la inmigración regional en el país puede estar asociada a los cambios en materia económica experimentados desde fines de 2001. Los procesos de reforma del tipo de cambio²⁷ y los profundos efectos producidos por una economía deprimida, se transformaron en factores de expulsión de la mano de obra tanto nativa como inmigrante. Estos últimos, pero sobre todo aquellos que tuvieron inconvenientes para insertarse satisfactoriamente en la estructura social del país, perdieron los estímulos que tenían para permanecer en el mismo, uno de los cuales era el envío de remesas en dólares, posibilitados por la ley de convertibilidad argentina. No obstante, habría que considerar también el papel que están cumpliendo las políticas migratorias desde hace varios años, las que podrían estar influyendo en tanto factor que, si bien no frena los movimientos inmigratorios, les asigna características particulares en función del tipo de migración efectuada. En este sentido, a partir de las mayores dificultades que tienen los inmigrantes para acceder a un permiso de residencia en la Argentina, puede afirmarse que las políticas migratorias se constituyen en instrumentos que, a largo plazo, pueden provocar situaciones de irregularidad migratoria²⁸.

En síntesis, la crisis estructural que atraviesa la Argentina parece haber afectado su capacidad de atracción de inmigración internacional. Aunque en la actualidad este país acumula todavía el stock más importante de inmigrantes de la región, desde hace unos años se evidencia una disminución de los flujos migratorios sumado a una creciente salida de nacionales y extranjeros del país²⁹.

²⁵ En el período 1995-2000 se otorgaron 62.627 radicaciones definitivas a los inmigrantes procedentes de la región. Los inmigrantes de origen peruano alcanzan la segunda posición detrás de la comunidad boliviana con un total de 15.919 residencias. En su conjunto, los bolivianos, peruanos y paraguayos concentran más del 75% del total de las radicaciones del período, constituyéndose de esta manera en las nacionalidades más beneficiadas. En el caso de los bolivianos, con un crecimiento abrupto entre 1995 y 1996, presentan a partir de 1998 un total de más de 3.000 efectivos anuales. Los peruanos, por su parte, habiéndose comportado de manera similar a los anteriores, muestran en los dos últimos años valores superiores a los 3.500 inmigrantes anuales. Por último, los paraguayos manifiestan una tendencia opuesta a los anteriores: su mayor impacto lo generan en los dos primeros años de la serie estudiada, estabilizándose a partir de 1997 en alrededor de 1.900 radicaciones anuales.

²⁶ Claro está que el comportamiento de cada una de las nacionalidades de la región no es uniforme. Mientras el grupo de inmigrantes procedentes del Cono Sur presenta en su conjunto un peso relativo inferior al 10%, la inmigración peruana que obtuvo su radicación en base a criterios laborales alcanza un impacto de un 63%.

²⁷ La devaluación del peso producto de los cambios implementados en materia de política monetaria condujo a que se depreciara notablemente el valor de los salarios, siendo éstos a fines de 2002 “los más bajos de Latinoamérica” (*Clarín*, 19 de noviembre de 2002).

²⁸ Incluso, no sólo las normas crean obstáculos a los inmigrantes sino que a veces las prácticas institucionales pueden redundar en dificultades para la regularización. Según un informe realizado por el CELS (2002), en los últimos años ha habido numerosos casos de anomalías en el cumplimiento de la normativa migratoria vigente.

²⁹ La evolución de esta tendencia debería ser corroborada sobre la base de los datos que vayan recabándose en los próximos semestres.

b) La inmigración reciente en Chile

Históricamente, Chile ha recibido corrientes migratorias externas provenientes de Europa y de los países de la región sudamericana. En el período histórico de las grandes migraciones transoceánicas, entre mediados del siglo XIX y las primeras décadas del siglo XX, Chile no fue un gran receptor de migraciones; no obstante, alcanzó a registrar un flujo que dejó su impacto y huella en relevantes aspectos económicos y culturales.

La inmigración internacional en Chile fue percibida y concebida como parte de una estrategia de crecimiento económico y poblacional. “Desde comienzos de la República se favoreció la entrada de extranjeros y de capital foráneo como respuesta a la necesidad de colonizar las tierras agrícolas de la región austral y fomentar el establecimiento de la industria. Con ese fin se creó en 1882 la Agencia de Inmigración y Colonización de Chile con el encargo de dar a conocer en Europa el país y los detalles de colonización así como ocuparse del traslado mismo de las personas. Su sede fue París y, en algunos períodos Burdeos, como puerto de embarque” (OEA, 1986).³⁰

El primer Censo Nacional de Chile registra a 21.982 inmigrantes, que representan al 1,2% de la población total de ese momento (1.819.223 habitantes). Cerca del 54% provenía de países europeos y algo menos del 40% de naciones sudamericanas. La inmigración alcanzó su máximo peso en la población chilena en 1907, cuando llegó a representar el 4,1% de esa población. Esta alta participación, respecto a su peso histórico, respondía en parte a las medidas activas de fomento inmigratorio. La inmigración europea siempre fue mayoritaria hasta 1970,³¹ fecha a partir de la cual la corriente sudamericana comienza a tomar fuerza y presencia en Chile.

Según el censo de 1992, la población total de Chile estaba conformada por 13.348.401 personas; sólo un 0,9% de la población total había nacido en otro país. La participación de los inmigrantes resulta entonces bastante reducida, manteniendo una tendencia descendente iniciada en 1865 (el porcentaje más bajo fue registrado en 1982, cuando sólo el 0,7% de la población provenía de otro país). En 2000 la población total era de 15.211.000, en tanto que se registraron 153.000 inmigrantes internacionales, lo que alcanza a representar el 1% de la población total.³²

Debe destacarse, sin embargo, que ante la baja (o nula) recepción de flujos de otra procedencia, los inmigrantes sudamericanos constituyen la corriente migratoria más importante: el 30% de los inmigrantes son originarios de Argentina; 21% de países europeos; 7% de Bolivia, 7% de Perú y 11% de otros países sudamericanos. Estas nacionalidades dan cuenta del 75% de la procedencia de los extranjeros registrados en 1992; el 25% restante provenía de otros destinos.

³⁰ “La Agencia General de Inmigración y Colonización trajo al país, entre 1882 y 1894, un total de 31.139 personas, entre ellos 6.357 colonos y 24.782 industriales, algunos con aporte de capital y otros obreros. Sus estadísticas comparativas señalan que en el período 1820-1892, mientras Chile recibía 34.139 inmigrantes, llegaban 17 millones a Estados Unidos, 1.831.453 a Argentina y 382.721 a Uruguay” (OEA, 1986b).

³¹ Debe considerarse la excepción del año 1885, cuando casi el 70% de los inmigrantes registrados provenían de países de la región latinoamericana, esta situación excepcional se debió a las consecuencias de Guerra del Pacífico. Del total de inmigrantes, más de la mitad estaba constituido por peruanos y bolivianos.

³² Censo de 2000. A principios de 2003 todavía no se disponía de información desagregada, por cuanto las características de la migración fueron extraídas del censo de 1992.

La inmigración en Chile exhibe un leve predominio masculino, aunque esta distribución cambia según la nacionalidad a la que se haga referencia. Así, mientras sólo los peruanos y europeos presentan una mayoría de varones, suficiente para arrastrar el índice del total de extranjeros, los argentinos, bolivianos y otros sudamericanos tienen flujos con una preponderancia femenina.

La distribución por edad de los inmigrantes censados en Chile muestra una peculiar estructura de edad: los argentinos y otros sudamericanos concentran en la franja infantil al 30% y al 24% de su población. En cambio, los bolivianos, peruanos y europeos reúnen en esta categoría sólo entre el 5,5 % u 8% de su población (gráfico 7). Los inmigrantes argentinos y aquellos agrupados en la categoría otros sudamericanos³³ muestran una población infantil y juvenil relevante, siendo algo más de la mitad de estos inmigrantes menores de 19 años. Por su parte, el 60% de los europeos tiene más de cincuenta años.

Esta distribución señala la presencia de corrientes migratorias con características divergentes: por una lado, la presencia de una inmigración antigua, europea, con una población envejecida; por otro, un flujo de tipo familiar, principalmente sudamericano, con una fuerte presencia de niños y adolescentes. Es probable que estos registros se refieran a hijos de retornados chilenos, quienes residieron en algunos de estos países durante su exilio o emigración y regresaron a Chile con sus hijos nacidos en los mismos. Por último, en el caso de los bolivianos y peruanos, la concentración de los inmigrantes se efectiviza en las edades más plenamente productivas.

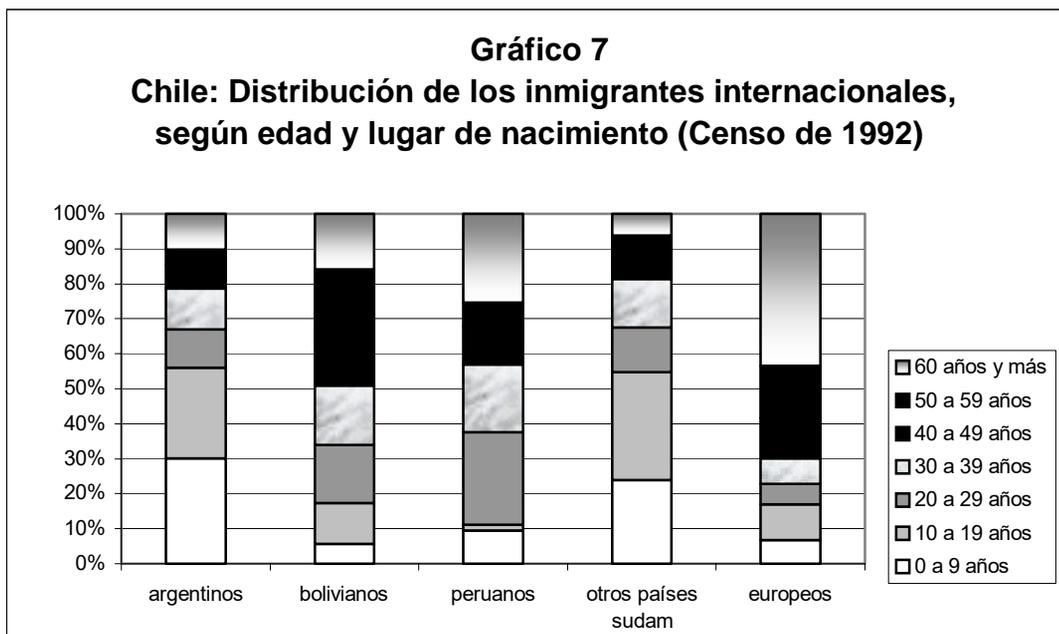
En contraste, la población total de Chile muestra una estructura distinta: en las dos primeras categorías concentran al 38,6% de la población y en la última franja de edad reúne al 9,2%. Si se comparan ambas poblaciones, total e inmigrante, se observan variaciones en sus estructuras etarias así como también diferenciaciones según las nacionalidades y los períodos de llegada de los segundos.

La antigüedad de la inmigración es un dato relevante dado que permite aproximarse a conocer el tiempo de asentamiento en el país receptor³⁴. Mientras el 60% de la inmigración reside en Chile hace cinco años, correspondiendo a una migración antigua, sólo algo más del 38% pertenece a una corriente reciente. Sin embargo, al observar el comportamiento manifestado por cada una de las nacionalidades aparecen nítidas diferencias que vale la pena señalar.

Por un lado, la inmigración europea y boliviana son en esencia de carácter antiguo, habiendo aportado sólo una baja proporción de inmigrantes en los últimos cinco años. Los argentinos, por otro lado, muestran un fuerte equilibrio entre los grupos antiguos y recientes (algo más de la mitad pertenece a una inmigración antigua y cerca del 43% llegó en los últimos años). Con respecto a la inmigración peruana y originaria de los otros países sudamericanos, la gran mayoría se ha incorporado a los procesos migratorios recientes.

³³ Se incluyen en esta categoría a nativos de Brasil, Venezuela, Ecuador, Colombia y Uruguay.

³⁴ Este dato es recolectado a través de la variable "Residencia 5 años antes" que presenta tres categorías: Chile, País de origen; América Latina y el Caribe, Resto del mundo y desconocido". Para el análisis de la información se agrupó como "migración antigua" la que residía en Chile cinco años antes del censo; y "migración reciente" la que residía hace cinco años tanto en su país de origen como en otro destino.

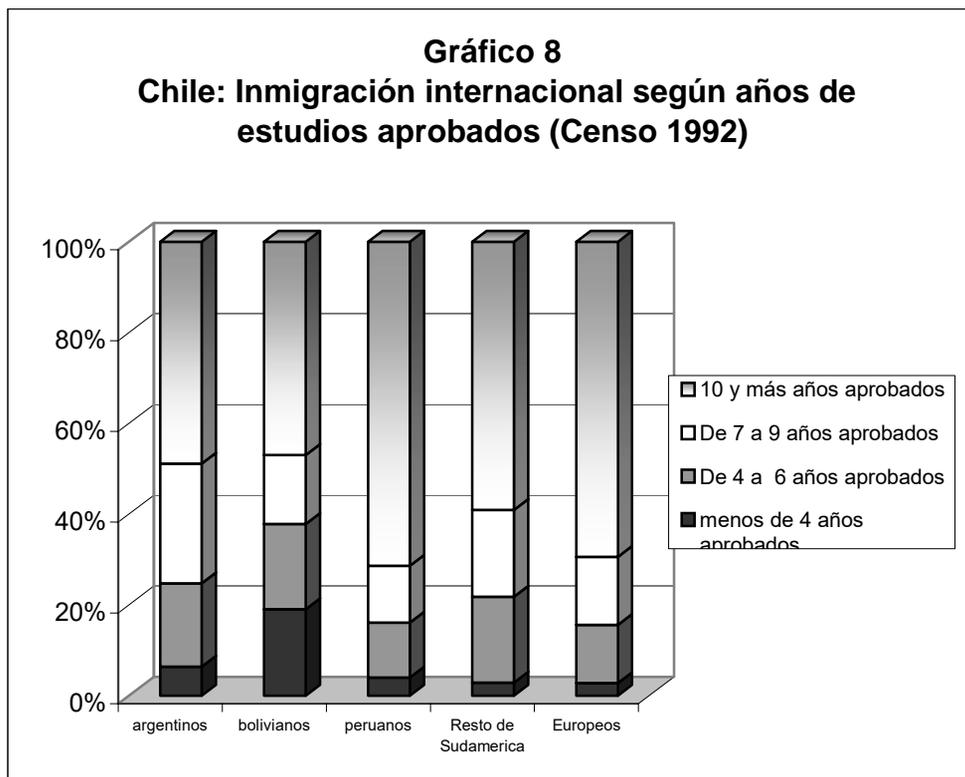


Fuente: Elaborado en base a datos de IMILA, CELADE.

Los inmigrantes residentes en Chile tienen, en general, un nivel educativo relativamente alto; en el caso de los europeos, peruanos y otros sudamericanos seis de cada diez inmigrantes tienen más de 10 años de estudios aprobados (véase gráfico 8). Los bolivianos y argentinos reúnen una menor proporción de inmigrantes con esa cantidad años de estudio. A su vez, el conjunto de inmigrantes presenta un porcentaje muy bajo de su población con menos de 4 años de estudios aprobados, excepto los originarios de Bolivia que concentran en esta categoría al 19% de su población.

En casi todas las nacionalidades, los inmigrantes varones presentan una educación formal mayor que las mujeres. La población chilena presenta los siguientes porcentajes: el 12% tienen menos de 4 años de estudio aprobados; 24,7% entre 4 y 6 años; 23,3% entre 7 y 9 años y 40% más de 10 años (Martínez Pizarro, 1997). Comparando la población nativa con la población inmigrante, se observa un mayor nivel educativo por parte de los extranjeros tanto por su baja representación en la categoría de menores años de estudio como por su preponderancia en la franja de mayor cantidad de años.

Más de la mitad de los inmigrantes en Chile provienen de países sudamericanos, principalmente de los limítrofes. Entre estos inmigrantes pueden distinguirse tres estratos de edad relevantes: un porcentaje importante de población inmigrante infantil, un segmento destacado de adultos mayores y algo más de la mitad en las edades productivas centrales. Los inmigrantes de origen latinoamericano se ubican en la base de la pirámide y los europeos en su cúspide. La mayoría de los inmigrantes peruanos, otros países sudamericanos y una proporción importante de los argentinos llegaron recientemente a Chile.



Fuente: Elaborado en base a datos de IMILA, CELADE.

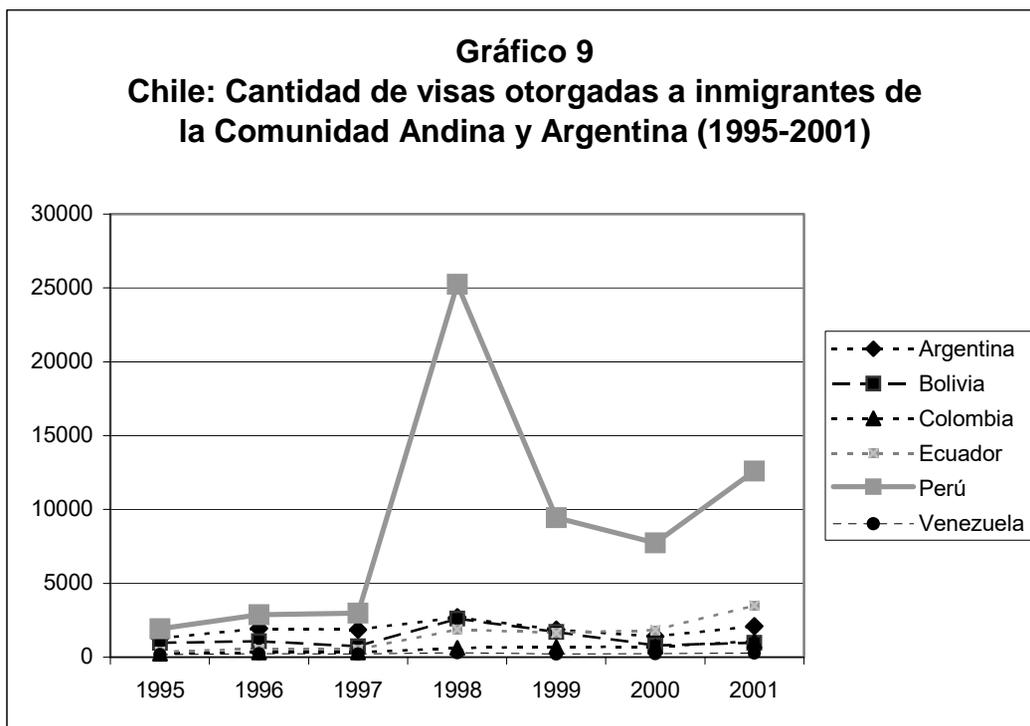
Como ya se adelantó, la escasez de fuentes sobre la migración más reciente motivó a tomar algunos datos provenientes de registros administrativos publicados en distintos medios, entre ellos, los del Departamento de Extranjería y Migración del Ministerio del Interior (*Ultima Hora*, 2002). Los datos relativos a las visas otorgadas permiten captar la tendencia sobre los inmigrantes que van arribando en los últimos años³⁵.

Según esta fuente, la tendencia del incremento de la inmigración hacia Chile resulta clara. Entre 1995 y 2001 se duplicó la cantidad de residencias otorgadas; asimismo, se incrementó el peso de los inmigrantes de la región. A partir de 1997, la mitad de la visas fueron entregadas a inmigrantes provenientes de países de la Comunidad Andina³⁶ y Argentina, llegando en 2001 a concentrar a más del 70% de las mismas.

Según se observa en el gráfico 9, la nacionalidad peruana fue la que más cantidad de visas recibió en los últimos años, llegando entre 1995 y 2001 a sextuplicar el número de las mismas. Otra nacionalidad que también muestra un crecimiento relevante es la ecuatoriana, que a mediados de los 90 tenía una participación mínima sobre el total de visas otorgadas, pero en 2001 recibió algo más del 10%. Los colombianos también incrementaron su presencia en Chile. La inmigración boliviana se mantuvo en forma bastante estable (recibió un número de visas similares tanto en 1995 como a principios de 2000). Los argentinos muestran un incremento significativo entre ambos períodos, aunque en números absolutos representa una baja proporción en el total de visas otorgadas.

³⁵ Se trata de la información que provee el organismo gubernamental con competencia en el ingreso y administración de los flujos inmigratorios.

³⁶ Los Estados miembros de la Comunidad Andina son: Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela.



Fuente: Instituto de la Mujer (2002), sobre datos del Departamento de Extranjería, Ministerio de Interior, Chile.

Debe considerarse que en 1998, Chile implementó una medida migratoria de tipo excepcional (amnistía), donde se otorgaba a los inmigrantes una residencia temporaria de un año y, luego, al cumplir con los requisitos solicitados, se extendía una residencia definitiva. En 2000, esta medida de facilitación muestra su impacto debido a que casi se llega a quintuplicar el número de residencias otorgadas con respecto al año anterior.

Las cifras de las residencias indican un crecimiento de la inmigración en Chile. Cada año aumentan las residencias otorgadas y en los primeros cinco meses de 2002 ya se había presentado una altísima cifra de solicitudes. Estos datos parecen señalar que Chile está recibiendo en los últimos años contingentes de inmigrantes bastante intensos (tomando como referencia el bajo peso histórico que han tenido las migraciones en este país), los que incluyen algunas nacionalidades novedosas para el patrón migratorio tradicional.

Según estimaciones de este Departamento, en 2002 residen en Chile 220.000 extranjeros, los que representarían aproximadamente el 1,3% de la población total. Las comunidades predominantes serían: peruanos (65.000), argentinos (entre 45 y 50.000), bolivianos (20.000) y colombianos (10.000). Estas estimaciones estarían señalando, por un lado, el crecimiento de la población extranjera en Chile y, por otro, un cambio en la composición por nacionalidades (crecimiento de los flujos de peruanos, ecuatorianos y colombianos). Las autoridades administrativas estiman que menos del 10% de los inmigrantes estarían en situación de irregularidad migratoria, lo que conlleva irremediablemente a la irregularidad laboral.

Se desprende de lo anterior que el flujo inmigratorio reciente está conformado mayoritariamente por nativos provenientes de países andinos. Estos movimientos migratorios son esencialmente de carácter laboral aunque también cabría considerar que una porción de los mismos estuvo motivada por conflictos internos. Además, debe señalarse que las corrientes inmigratorias acaecidas en la última década se producen de manera no regulada, al margen de la promoción estatal (Ministerio del Interior, 2003).

Como se ha visto, ambas fuentes de información, el Censo Nacional de 1992 y los registros administrativos, difieren sensiblemente. Esto se debe a que corresponden a distintos períodos temporales y a la existencia de diferencias en relación a su naturaleza y al nivel de confiabilidad. Sin embargo, no puede desconocerse que en los últimos años han arribado a Chile nuevos flujos migratorios, los que han contribuido a incrementar el volumen y a modificar la composición de la población extranjera residente en este país.

c) La inmigración reciente en Paraguay

La historia poblacional de Paraguay difiere en ciertos aspectos en relación a los procesos migratorios conocidos en la región. Si bien a fines del siglo XIX se implementaron medidas gubernamentales de fomento y promoción de la inmigración europea con el objetivo de proveer mano de obra para la colonización agrícola, debe considerarse que estas medidas tuvieron como contexto la posguerra de la Triple Alianza, la que diezmo la población y la estructura económico-productiva del Paraguay. En este marco, los sucesivos gobiernos paraguayos desde fines del siglo XIX y mediados del siglo XX visualizaron a la inmigración como una herramienta para estimular el desarrollo agrícola y ganadero a partir de la provisión de mano de obra que la sustentaría. En este período histórico, se consideraba al capital y a la mano de obra externa como instrumentos necesarios para afrontar las distintas crisis económicas y políticas que afectaron al país y para proyectarse hacia el futuro.

La primera normativa migratoria, la Ley de inmigración y colonización, fue sancionada el 7 de junio de 1881 (Fisher, Palau, Pérez, 1997). A partir de allí, el Gobierno de Paraguay implementó diferentes proyectos que buscaban promover la recepción y asentamiento de inmigrantes europeos en colonias agrícolas, ofreciendo distintos beneficios y ventajas para su asentamiento. Sin embargo, debido a propios problemas de estructura e infraestructura nacional, varios grupos de inmigrantes retornaron a sus países o se dirigieron a otros destinos. “A partir de la década de 1880 (con una curiosa y poco explicable interrupción en el período 1890-1900) el volumen inmigratorio crece de manera irregular [...]. Considerando la información proporcionada por los anuarios estadísticos (DGEyC, varios años), los inmigrantes ingresados en la década de 1880 representaban el 3,2% de la población total del país. Este porcentaje cae a 0,7% en la primera década de este siglo, se mantiene en 0,9% en el período 1910-1920, cae al 0,4% en la década siguiente, asciende a 1,3% durante la década del 30 (período de la guerra del Chaco contra Bolivia), se reduce de nuevo al 0,6% en la del 40 y se mantiene en el mismo valor en la década siguiente hasta los 60, a partir de cuando empieza el período en el que se inicia el auge de la inmigración brasileña” (Fisher, Palau, Pérez, 1997).

Algunas de las colonias distribuidas en el país que tuvieron éxito en el tiempo y lograron mantenerse y prosperar fueron las de los inmigrantes menonitas (inmigrantes de origen alemán pertenecientes a la religión protestante), que comenzaron a llegar a Paraguay a partir de fines de la década del veinte y se localizaron en la zona occidental o Chaco Paraguayo. Las

colonias de inmigrantes japoneses llegados al país a partir de 1936 también se asentaron exitosamente, dedicándose a la colonización agrícola y a la exportación de productos a Japón.

La inmigración proveniente de los países de la región recién comienza a cobrar fuerza a partir de las décadas de 1950 y 1960, aunque debe señalarse que la inmigración de argentinos fue una constante histórica por la proximidad geográfica, idiomática y cultural con las zonas de frontera; además, se desarrollaron y mantuvieron circuitos de movilidad e intercambio entre ambas poblaciones. En cambio, la inmigración brasileña hacia Paraguay comienza a crecer a partir de la década del cincuenta y fue intensificándose en los últimos años de la misma, representando en 1980 más de la mitad de los extranjeros que residen en Paraguay. La inmigración latinoamericana, procedente de Brasil y Argentina, es la de mayor peso en este país: más del 80% de los inmigrantes provienen de estos dos países.

Sin embargo, la información del censo de 2000 viene a mostrar una tendencia descendente en cuanto a la participación de población extranjera en Paraguay. En 1982 los inmigrantes aportaban el 5,5% de la población total; en 1992 el 4,6% y en 2002 el 3,7%. Esto puede señalar que la mayor absorción de inmigrantes se produjo acompañando el proceso de expansión de la frontera agrícola, reflejado en el tipo de asentamiento que adoptó el flujo mayoritario y la nacionalidad del mismo. Por otra parte, se podría advertir que la desaceleración de la inmigración aparecería relacionada al estancamiento y crisis de dicho proceso socioeconómico.

La emigración de nacionales ha sido en Paraguay una constante debido a los violentos y repetidos procesos políticos que vivió este país en distintos períodos desde finales del siglo XIX y a lo largo del XX. Entre las consecuencias de la guerra de la Triple Alianza, se advierte la distribución y apropiación de las tierras de este país sobre la base de latifundios³⁷. Esta estructura de la tenencia de la tierra dio como resultado que un grupo relevante de habitantes no pudiera tener acceso a la misma, transformándose en una población móvil que se incorporó a los movimientos migratorios, primero dirigida hacia destinos dentro del territorio nacional y, luego, hacia los países vecinos, siguiendo los ciclos estacionales en donde pudieran ocuparse en actividades tales como la yerba mate y la explotación forestal.

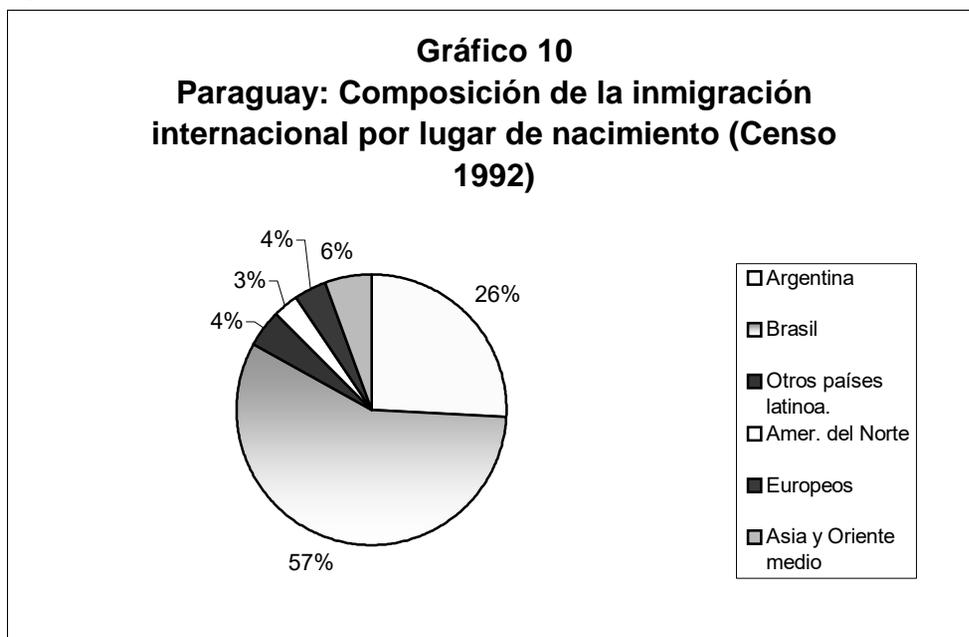
Las revueltas y enfrentamientos políticos sucesivos a lo largo de su historia moderna³⁸, junto a crisis económicas recurrentes, sustentan los procesos emigratorios de paraguayos (hacia Argentina y Brasil, principalmente, aunque también hacia zonas desarrolladas como Norteamérica y Europa). “El mayor porcentaje de emigración a la Argentina se produjo entre 1947 y 1960. Hasta la década del cincuenta la principal emigración de paraguayos no era definitiva o permanente. Es recién a partir de la década del sesenta cuando este flujo tiende a fijar residencia en el país de destino, en esa década un 23,7% del total de paraguayos viviendo en ese país decidieron adoptar la nacionalidad argentina” (Fisher, Palau, Pérez, 1997).

Si se observa la información provista por el proyecto IMILA sobre los datos de los censos de la década del noventa, Paraguay puede ser caracterizado como un país fundamentalmente de emigración: algo más del 6,7% de la población paraguaya se encuentra en otros países de

³⁷ A partir de 1883 comenzó la venta de tierras públicas y el alambramiento de campos, produciendo movimientos de población internos, primero, y hacia destinos más alejados, más tarde.

³⁸ Se llegó a estimar que la llamada Revolución del 47 dio lugar a la emigración de 400.000 nacionales, que buscaron protección en los países limítrofes.

América, principalmente en Argentina. Este porcentaje de emigración es bastante alto en comparación al resto de los países. “Paraguay se encuentra entre los países del continente que tienen una proporción mayor de su población viviendo fuera de su país. Ocupaba el primer lugar en las décadas del 60 y del 70, con un 10% y un 12% de emigrantes respecto al total de la población, respectivamente. En las décadas siguientes el peso de la emigración desciende, aunque la proporción de la población que reside en el exterior se mantiene entre las más altas de América Latina, sólo superada por la de El Salvador en los censos de los 80 y los 90” (Pellegrino, 2001).



Fuente: Elaborado en base a datos de IMILA, CELADE.

Asimismo, se advierte un proceso de inmigración relevante en Paraguay. Según el censo de 1992, el 4,6% de la población registrada había nacido en otro país. Esta población extranjera procede predominantemente de Brasil (57%) y Argentina (25,7%); estas dos nacionalidades abarcan a cerca del 83% de los inmigrantes en Paraguay. Los europeos representan cerca del 4% de los inmigrantes, los asiáticos (provenientes mayoritariamente de Corea, Japón y China) alrededor del 5% y las otras nacionalidades sudamericanas el 4,3%.

Este predominio viene observándose en Paraguay desde décadas anteriores. Según el censo de 1982, cerca del 60% de los inmigrantes eran originarios de Brasil y el 26% de Argentina. Diez años después, estos porcentajes se mantienen casi al mismo nivel, aunque muestran un leve descenso, reflejo del ingreso de nuevas nacionalidades de inmigrantes, procedentes de Asia y Medio Oriente. De acuerdo al peso de las migraciones de Argentina y Brasil, el análisis sobre inmigración que continúa se concentrará en estas dos nacionalidades.

La inmigración brasileña en Paraguay es fundamentalmente de índole rural: cerca del 80% de estos inmigrantes residen en zonas rurales y sólo el 20% lo hace en zonas urbanas. En cambio, los argentinos muestran un patrón de asentamiento inverso, localizándose el 80% en zonas urbanas y algo menos del 20% en zonas rurales. Estos datos señalan que la inmigración en Paraguay tiene un sesgo muy característico: por un lado, el predominio de los brasileños y, por otro, una distribución espacial específica, en zonas rurales ubicadas en jurisdicciones

límites o geográficamente contiguas al Brasil, aunque también debe considerarse que la mitad de la población paraguaya reside en zonas rurales, mostrando un patrón de urbanización gradual, en comparación con los países de la región.

La población paraguaya mostraba, a principios de los 90, una mayor proporción masculina (casi 101 hombres por cada cien mujeres). Esta distribución se acentúa entre los inmigrantes, especialmente entre los brasileños, los que presentan un índice de masculinidad de 114. La inmigración argentina, por el contrario, muestra una mayor proporción de mujeres.

Con respecto a la distribución etaria, la inmigración argentina muestra un perfil diferente: cerca de un tercio de su población es menor de 14 años, es decir, que se está frente a una migración con una importante presencia infantil. Es probable que esta inmigración sea parte del retorno de los paraguayos que residieron en Argentina. Debe recordarse que el gobierno de Strossner finaliza en febrero de 1989, año en el que también la Argentina sufrió una crisis económica que provocó un proceso hiperinflacionario. Ambos acontecimientos influyeron en el retorno de inmigrantes paraguayos, quienes volvieron a su país de origen con sus hijos nacidos en el extranjero.

Acerca de la población adulta mayor, los inmigrantes argentinos concentran al 6,5% de su población con 60 y más años, porcentaje casi similar al de la población total. Si bien la distribución de edad de los argentinos tiene ciertas diferencias con la población total, es llamativo que ambas estructuras no sean muy divergentes. Tradicionalmente, se espera que los inmigrantes concentren su población en las edades laborales centrales y una escasa población en la base y en la cúspide de la pirámide de edad. No parece ser el caso de los argentinos en Paraguay, que muestran comportamientos similares a la población nativa.

La inmigración brasileña se concentra, especialmente, en las edades productivas jóvenes: cerca del 46% de los inmigrantes tienen entre 20 y 39 años y cerca del 20% entre 40 y 59 años. También debe señalarse una presencia considerable de población infantil: algo más del 10% de estos inmigrantes tienen entre 0 y 9 años, indicando la presencia de una composición de tipo familiar. El porcentaje de inmigrantes mayores de 60 años es realmente bajo.

El nivel educativo de los inmigrantes varía según la nacionalidad de que se trate. Así, los inmigrantes argentinos presentan un nivel educativo superior que los brasileños. Los primeros concentran al 32% de su población con más de 10 años de estudio, mientras que los segundos apenas llegan a reunir al 5% de sus inmigrantes. A su vez, más de la mitad de los brasileños tienen menos de 4 años de estudio (asimilable a una educación primaria incompleta), en cambio, entre los argentinos sólo algo más del 13%.

La situación de la mujer inmigrante resulta en ambos casos más desventajosa (esta tendencia se acentúa aún más entre los brasileños). Las mujeres inmigrantes presentan un nivel educativo algo inferior al de los varones inmigrantes; tienen mayores porcentajes entre los inmigrantes con menos años de estudios y una menor representación entre quienes tienen más cantidad de años aprobados. Mientras entre los argentinos esta desventaja es tenue, entre los brasileños resulta ser significativa: el 4,8% de los varones tiene más de 10 años de estudios, y las mujeres sólo el 2,2%.

La inmigración brasileña llegó a Paraguay fundamentalmente a partir de 1970 (entre este año y 1984 arriba el 46% de estos inmigrantes). En cambio, la inmigración argentina es más

reciente (sólo el 21% llega entre 1970 y 1984). En 1990 arribó el 17,5% de los argentinos y el 10,4% de los brasileños.

La inmigración brasileña en Paraguay se inició a partir de medidas y políticas oficiales tomadas por los Gobiernos de ambos países. Distintos procesos acontecieron para explicar la aparición de este flujo migratorio; entre ellos, la expansión de la frontera agrícola de Paraguay, la importancia de la concepción geopolítica sobre la frontera (debe recordarse que en la década del setenta ambos países tenían gobiernos de facto), y el desarrollo del emprendimiento que movilizó recursos económicos y dinamizó por varios lustros todo el área: la represa binacional de Itaipú. La concurrencia de estos procesos produjo importantes transformaciones a nivel económico y demográfico en las zonas de frontera que comparten ambos países. Un fenómeno demográfico de relevancia fue la llegada de la inmigración brasileña, que comenzó a asentarse en las áreas rurales del departamento de Alto Paraná y luego se expandió hacia Canindenyú y Amambay. Los inmigrantes brasileños constituyeron un colectivo nuevo denominado “brasiguayos”.

El proceso inmigratorio de los brasileños fue analizado por Salim (1994), quien considera que: “La cuestión de los brasiguayos, con su conjunto de determinaciones y consecuencias, se encuentra estrechamente relacionada con las acciones estratégicas planeadas por los Gobiernos del Brasil y Paraguay. En especial, el Tratado de Alianza y Cooperación Económica de 1975, que, resguardando el apoyo tecnológico y la seguridad nacional, preveía poblar el territorio paraguayo con más de 1,2 millones de brasileños (45% de la población del Paraguay de la época) en un área de casi 122.000 km² (cerca del 30% del territorio paraguayo). El objetivo principal era crear un “cerco vivo” alrededor del lago de Itaipú y asegurar la expansión de la frontera económica brasileña en el Paraguay, de forma de consolidar el Tratado de Itaipú que, firmado en 1973, posibilitó la construcción de la hidroeléctrica de Itaipú. Aun cuando estuvieron lejos de las metas previstas, las consecuencias del Tratado fueron varias, destacándose, en particular, la implementación de la segunda fase de ocupación de la frontera agrícola paraguaya, o sea la venida masiva de migrantes extranjeros, el desarrollo de una agricultura comercial y la expulsión de campesinos paraguayos que residían en la región”.

Este proceso explica el período de llegada de la inmigración brasileña, que se encuentra concentrada fundamentalmente en áreas rurales, en distintos tipos de explotaciones agrícolas, y localizada en zonas geográficas ubicadas a lo largo de la frontera paraguayo-brasileña. A más de tres décadas de iniciado este flujo, los inmigrantes y sus familias se han asentado en colonias agrícolas, promovidas por autoridades públicas y privadas, o han ocupado el territorio en forma espontánea, dando lugar a situaciones de tenencia de tierra inestable y conflictiva.

Los brasiguayos, no reconocidos ni como paraguayos ni como brasileños, en la mayoría de los casos no cuentan con documentación personal o identificatoria del lugar del que provienen ni con el reconocimiento migratorio del lugar al que llegaron³⁹.

³⁹ “En realidad como apátridas errantes, los brasiguayos se constituyen en un conjunto bastante diferenciado de migrantes, el cual en su expresión cuantitativa aún no fue debidamente definido. Representado por varias categorías agrarias, como: aparceros, arrendatarios, campesinos, asalariados, etc., los brasiguayos surgieron a lo largo de las tres últimas décadas. En parte resultaron del proceso de expropiación violenta originado a lo largo del proceso de expansión de la frontera agrícola brasilera” (Salim, 1994).

La precaria y conflictiva situación de la tenencia de la tierra, las crisis económicas cíclicas de la actividad rural, especialmente a partir de la década del ochenta, los efectos de la recesión sobre el mercado de trabajo de la región y el creciente rechazo de la población local explican el flujo de retorno de los brasiguayos hacia Brasil iniciado a mediados de los ochenta. Retorno, también problematizado por las autoridades de dicho país.

La inmigración externa en Paraguay adquiere mayor presencia en las jurisdicciones donde se asentaron los brasileños. El mayor peso de los inmigrantes se percibe en el departamento de Canindeyú, donde alcanzan a representar a un cuarto de la población total de la jurisdicción. El otro departamento donde los inmigrantes tienen mayor incidencia es Alto Paraná donde el 15,2% de la población nació en otro país. Ambos departamentos tienen una densidad poblacional muy baja, de 5 a 10 habitantes por km², y se encuentran ubicadas en la banda noreste del país, limitando con el Brasil. Tanto Canindeyú como Alto Paraná son departamentos con baja población local; en el primero, el 28,4% de su población son inmigrantes internos y, en el segundo, la migración interna representa un 58,8%. Se trata de regiones hacia las que fueron llegando recientemente, como parte de la colonización y expansión de la frontera agrícola del país, tanto los inmigrantes internos como externos.

Ahora bien, a partir de los datos censales poco se puede saber acerca de si la totalidad de la inmigración brasileña registrada puede encuadrarse dentro del fenómeno de los brasiguayos y poco podría decirse sobre la realidad sociolaboral fronteriza, de trabajadores con doble residencia, o los circuitos migratorios no fácilmente clasificables dentro de los tradicionales movimientos estacionales, además de un subregistro bastante alto que se habría producido en el censo de 1992, principalmente en cuanto a la inmigración brasileña asentada en las zonas rurales limítrofes.

La inmigración en Paraguay adquiere relevancia en departamentos de frontera con Brasil, donde se ha asentado un importante contingente de inmigrantes brasileños, pequeños productores agrícolas que fueron ubicándose primero en zonas del Alto Paraná y luego se fueron expandiendo hacia Canindeyú y Amambay. Estos agricultores brasileños, provenían de regiones del oeste del estado de Paraná (Brasil), donde eran arrendatarios, aparceros de pequeñas explotaciones de soja, menta y algodón, que ante el paso y extensión del proceso de mecanización y concentración de tierras fueron expulsados y pasaron a conformar una población móvil y sin medios de vida. Llegaron a tierras paraguayas como parte del avance de la extensión de la frontera agrícola de este país.

La segunda corriente de importancia es la argentina, una población que se concentra en edades infante-juveniles y en las edades centrales de actividad económica, asentados fundamentalmente en zonas urbanas, tanto en el área central del país como en mercados urbanos de zonas fronterizas.

Paraguay, por las características estructurales del desarrollo de su economía y por las complejas coyunturas político-institucionales que atravesó a lo largo de su historia, ha generado flujos emigratorios de relevancia, identificándose una porción importante de su población en otros países. Dado que no logra crear las fuentes necesarias de empleo para absorber a la población que se va sumando a las edades productivas y proveer los medios que permitan satisfacer ciertas expectativas sociolaborales, la emigración internacional de los nativos alcanza magnitudes relevantes. Sin embargo, junto al desarrollo de este proceso

emigratorio, desde mediados del siglo pasado se desarrollan flujos inmigratorios provenientes de Argentina, Brasil y Asia/Oriente Medio. La inmigración entre Argentina y Paraguay abreva en los antiguos lazos histórico-culturales; el conocimiento entre ambos territorios posibilita a un contingente de argentinos insertarse en distintos estratos del mercado de trabajo paraguayo. La inmigración brasileña responde a procesos de expulsión de población e inserción territorial iniciada sobre la base de decisiones oficiales y luego debe su continuidad al ritmo de los procesos sociales señalados. La inmigración asiática y de Medio Oriente se fue produciendo debido a los distintos acuerdos de promoción de inmigración productiva y con capital. En resumen, en Paraguay conviven simultáneamente ambas fuerzas, los mecanismos de expulsión de los nativos y la existencia de espacios y sectores que demandan mano de obra no nacional.

En 2000 la población total de Paraguay se estimaba en 5.496.000 personas, y el número de migrantes en 203.000 (3,7 de la población).⁴⁰

d) La inmigración reciente en Uruguay

En 1996, la población total del Uruguay era de 3.163.763 personas. Los inmigrantes representaban un 2,9% del total (92.378). El grupo mayoritario estaba compuesto por los nacionales de Argentina, Brasil, Chile y Paraguay con 43.015 personas, seguido por los inmigrantes europeos (37.075) sobrevivientes de los contingentes llegados al país durante el transcurso del siglo XX; más tarde, aparecen las comunidades de estadounidenses (1.451), venezolanos (737) y peruanos (528).

En 2000 la población total de Uruguay se estimaba en 3.337.000 personas, y el número de migrantes en 89.000 (2,7 de la población).⁴¹

El volumen de argentinos y brasileños censados en Uruguay ha ido creciendo en los últimos 20 años. En 1996, el stock de argentinos alcanza un total de 26.256 personas, desplazando del primer lugar a la comunidad española. Por su parte, los inmigrantes brasileños superan en valores absolutos al grupo de italianos, ocupando el tercer lugar con un total de 13.521 personas.

La población inmigrante está compuesta en un 54% por mujeres y en un 46% por varones. Su ubicación en la estructura etaria muestra que se trata de una población envejecida: más de un 50% tiene más de 50 años. No obstante, de acuerdo a la heterogeneidad del grupo inmigrante habría que considerar las características etarias del mismo en función de su procedencia nacional. Así, se observan claras diferencias entre los inmigrantes originarios del Cono Sur y de Europa: mientras menos de un tercio de los primeros se sitúan en la cúspide de la estructura de edad, más de ocho de cada diez europeos tienen más de 50 años de edad (véase gráfico 11).

Estos datos permiten concluir que el perfil de edad de ambas poblaciones es radicalmente distinto: la población europea muestra rasgos de un fuerte envejecimiento, ubicándose en los

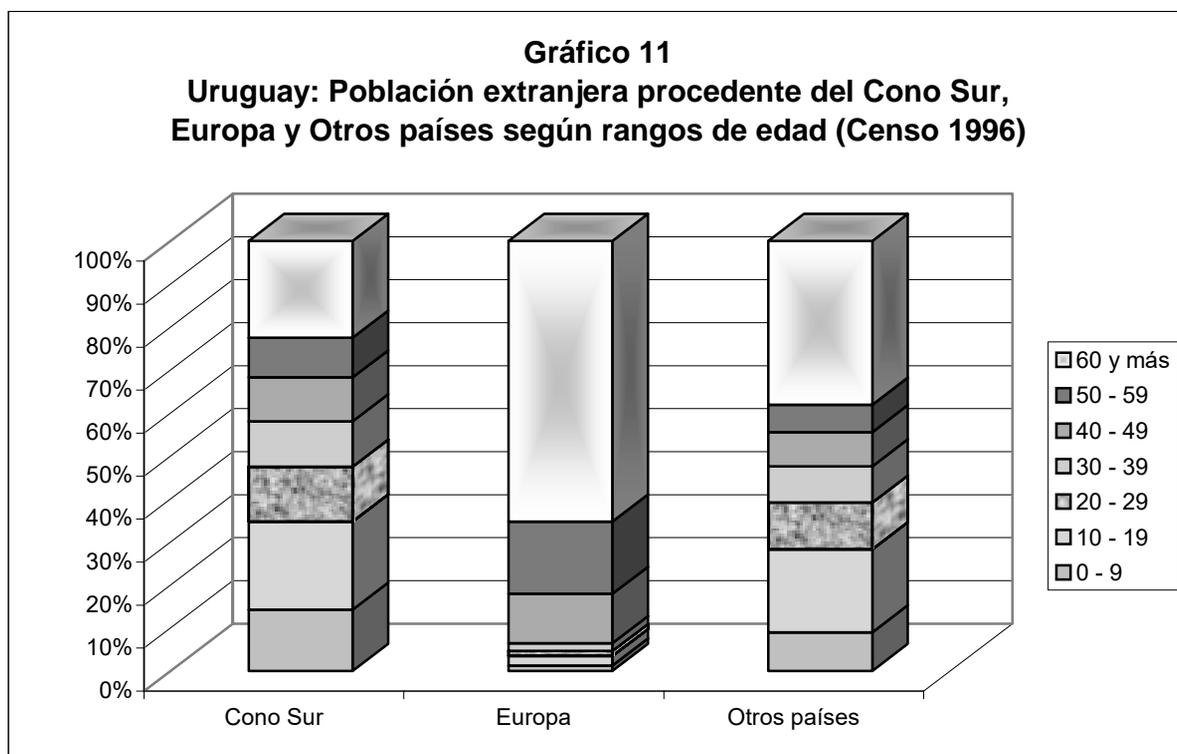
⁴⁰ Naciones Unidas, División de Población: *2002 International Migration Report*.

⁴¹ *Ibid.*

márgenes de las edades laborales; los inmigrantes regionales, en cambio, tienen un fuerte impacto en las edades potencialmente activas.

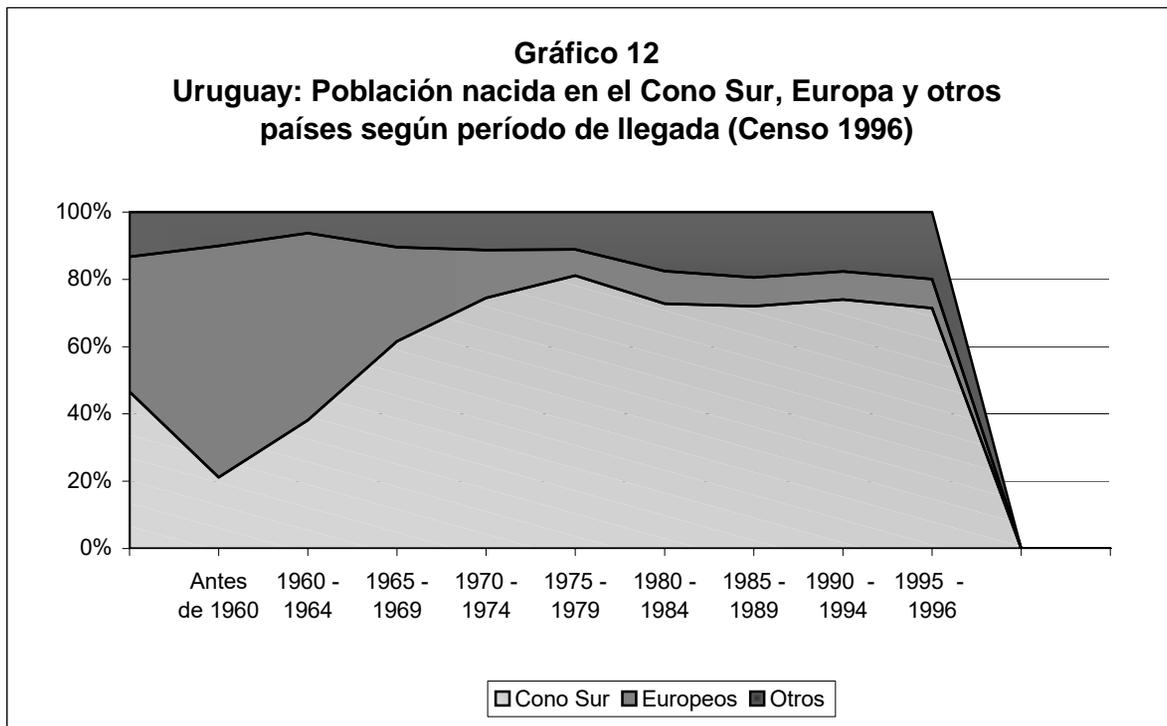
La concentración de la mayoría de la población europea en edades adultas y la presencia de más de un tercio de inmigrantes procedentes del Cono Sur en la base de la estructura etaria podría explicarse a partir del carácter de renovación o no que presentan los flujos inmigratorios en el país receptor. Así, los inmigrantes regionales refuerzan continuamente los flujos migratorios a través de la incorporación de nuevos miembros.

Considerando el nivel educativo de la población inmigrante, la mayoría se sitúa en la franja media en tanto que más de un cuarto de este grupo acredita diez años o más de estudios (esto significa que han alcanzado un nivel de instrucción alto). Además, los inmigrantes originarios de la región presentan un impacto mayor al de los europeos en los estratos de educación alto y medio y menor en relación al segmento bajo.



Fuente: Elaborado en base a datos de IMILA, CELADE.

Con respecto a la antigüedad de la migración, en el gráfico 11 se evidencian notables diferencias entre la migración procedente de los países de la región y de Europa: en el caso de la inmigración regional, su presencia ha sido constante a lo largo de las últimas décadas, incrementándose a partir de 1985. Entre 1990 y 1996 ha arribado al país casi un cuarto de la población inmigrante originaria del Cono Sur. En contraste, en esta etapa ha llegado sólo un 3,1% de los inmigrantes europeos. El 74,5% de los inmigrantes europeos llegaron al país antes de 1960, en el marco de los movimientos migratorios de ultramar predominantes hasta mediados del siglo XX.



Fuente: Elaborado en base a datos de IMILA, CELADE.

3. Mercados de trabajo y migraciones en el Cono Sur

En la última década, las economías de la región se han encontrado sometidas a un proceso de ajuste basado en la apertura comercial, la disminución del tamaño del Estado y la liberalización de los mercados, incluido el de trabajo. La reestructuración de las economías promovió un fuerte proceso de tercerización que condujo a que numerosas actividades incluidas en el sector industrial pasaran a desarrollarse por fuera del mismo. Las empresas sostienen plantas de operarios estables cada vez más reducidas y recurren, mediante acuerdos de contratación externa, a un número creciente de trabajadores “independientes” localizados en diferentes lugares. Como resultado de lo anterior, se dinamizan las actividades terciarias en las áreas urbanas, aglutinando a gran parte de la población ocupada de estos países (más precisamente, la expansión de este sector explica alrededor del 60% de la ocupación de las urbes de la región).

Además de la transferencia de empleos desde el sector económico secundario al terciario, en esa época comienzan a advertirse cambios en relación a la evolución de los principales indicadores del mercado de trabajo. El proceso de desregulación de los mercados laborales desarrollado en estos países, con el fin de lograr adaptarse a los requerimientos de la globalización y aumentar la capacidad de competitividad de la empresas, arrastró a cantidades significativas de población hacia fuera de los mercados de trabajo y colocó a una porción considerable de aquellos que mantuvieron sus empleos en una situación laboral precaria. A partir de ese entonces, los mercados de trabajo se configuran en función de las nuevas modalidades de participación de la fuerza de trabajo en la estructura productiva.

En algunos países, como Argentina y Uruguay, los efectos de las transformaciones económicas afectaron notablemente la capacidad de los mercados de trabajo para absorber a la población económicamente activa. El crecimiento del sector terciario en desmedro del sector industrial no fue suficiente para mantener el equilibrio en la relación entre oferta y demanda de trabajo; en consecuencia, las tasas de desocupación abierta y oculta crecen de manera vertiginosa, alcanzando niveles sumamente altos. Junto a la expansión de la problemática de la desocupación, se desarrollan fuertes procesos de precarización del empleo: aumento de la tasa de subocupación y de la informalidad laboral.

Paraguay, por su parte, presenta una economía basada en la explotación agraria para la exportación, con una baja participación del sector industrial. La crisis económica que azota a la producción agropecuaria, el proceso de modernización agraria excluyente y el agotamiento de la frontera agrícola, se constituyen en los factores principales que explican las dificultades que presenta la estructura económica de este país para satisfacer los requerimientos laborales de su población. En este contexto, aumenta el porcentaje de mano de obra desocupada, subutilizada e incorporada de manera precaria en el mercado de trabajo.

La economía chilena, en cambio, fue adaptándose adecuadamente al contexto actual de la globalización, de modo que el modelo de crecimiento implementado en los últimos años, basado en la apertura comercial y el desarrollo de la competitividad, mostró una evolución positiva no sólo en lo relativo a los niveles de crecimiento económico sino también en relación a la dinámica del mercado de trabajo. En efecto, la creación de empleos imprimió un

carácter específico al mercado laboral chileno, posibilitando la incorporación paulatina, y con menor retraso en comparación con el resto de los países de la región, de la población económicamente activa. También puede señalarse la dificultad de inserción laboral que presentan los jóvenes cuyas tasas de desocupación están muy por encima de la media.

Si bien existen, en los últimos años, diferencias en relación a la dinámica de las economías y los mercados de trabajo al interior de la región, a partir del análisis de los indicadores laborales en cada uno de estos países se constata una tendencia generalizada hacia la precarización del empleo, la desprotección laboral de la mano de obra y el aumento del desempleo⁴².

Este escenario económico y laboral crea condiciones que parecieran marcar líneas contradictorias y cambiantes en lo relativo a las migraciones laborales. El desarrollo y la dinámica de las fuerzas que intervienen en los mercados de trabajo ayudan a explicar los procesos de atracción-expulsión de mano de obra en los países de la región. Los patrones que adquieren los flujos migratorios dentro de la región están fuertemente condicionados, como se vio en el capítulo precedente, por los ciclos de expansión y retracción de las economías nacionales.

La mayor demanda de mano de obra de la economía chilena se corresponde con una disminución de la salida de nacionales hacia los países de la región y con una atracción de chilenos y extranjeros residentes en el Cono Sur. En contraposición, la caída pronunciada en el nivel de empleo en los restantes países de la región también se condice con los volúmenes de movimientos emigratorios advertidos en éstos en los últimos años. En este sentido, fenómenos tales como el desempleo y la caída en los salarios reales operan como variables de ajuste, promoviendo la emigración de nacionales hacia el exterior.

En relación a los destinos de las migraciones intrarregionales, si bien Argentina continúa captando a gran parte de estos movimientos, muestra un debilitamiento de su poder de atracción e incluso un crecimiento de ciertos flujos de retorno hacia sus países de origen⁴³. Chile parece potenciar sobre todo en estos últimos tiempos su capacidad de absorción de trabajadores regionales. Paraguay continúa expulsando población nativa y, a su vez, mantiene un relevante porcentaje de población inmigrante con determinadas características (inmigración rural brasileña en su zona fronteriza, así como mano de obra calificada argentina). Uruguay, por último, refuerza en los últimos años su perfil de país expulsor de población, aunque también absorbe mano de obra inmigrante para las actividades agrícolas (brasileños) y urbanas (argentinos).

En los países de llegada, resulta necesario destacar que el impacto de la PEA inmigrante en los mercados de trabajo es bajo. Los inmigrantes tienden a ocupar determinados espacios del mercado de trabajo, signados por las características de los empleos y/o las remuneraciones

⁴² En el primer trimestre de 2002, la mayoría de los países de la región experimentan un crecimiento en sus tasas de desempleo urbano respecto del último trimestre del año anterior. Este fenómeno se debe a que se produce una caída en la tasa de ocupación en tanto que se mantiene la tasa de participación económica de la mano de obra (OIT, 2002a).

⁴³ Desde el inicio de la crisis económica de 1998, se consolidan algunas corrientes emigratorias de nacionales tanto hacia los países vecinos como hacia otros destinos. Al respecto, un estudio reciente (Gurrieri, 2002) advierte acerca de saldos migratorios negativos en los últimos años, con un fuerte incremento a partir de 2000.

asociadas a ellos.⁴⁴ Aunque no se pretende aquí estereotipar la inserción ocupacional de los inmigrantes en las sociedades de recepción, atribuyéndoles únicamente características negativas tanto por los ingresos percibidos como por las condiciones de contratación, los datos correspondientes a los stocks de migrantes en cada uno de los países de la región muestran que su participación económica adquiere rasgos de una intensa especificidad⁴⁵.

En general, los inmigrantes regionales se ubican en la parte inferior de la escala socioprofesional, desarrollando tareas ligadas a las actividades de servicios, comercio, construcción y agrícolas en condiciones precarias, al margen de los sistemas regulatorios vigentes. La informalidad laboral es una problemática que afecta a las poblaciones de estos países en su conjunto; no obstante, la gravitación de este fenómeno sobre los inmigrantes es sensiblemente mayor a la correspondiente a la población nativa. Una de las características que presentan los grupos cuya inserción laboral deviene en informal está relacionada con la ausencia de reconocimiento y protección dentro de los marcos jurídico y reglamentario (OIT, 2002b). Este hecho coloca a estos estratos de población en situación de riesgo sociolaboral, inhibiendo, por un lado, su capacidad de integración social a la sociedad receptora y favoreciendo, por otro lado, niveles mayores de explotación de la mano de obra.

A raíz de esto, podría conjeturarse que la inmigración cumpliría varias funciones en las sociedades de recepción, una de las cuales está vinculada a su papel en el proceso productivo. Ciertos segmentos de la población inmigrante presentan una inserción precaria en términos de las condiciones de trabajo, con lo cual estarían contribuyendo a flexibilizar ciertas actividades del mercado laboral, adicionándose a la masa de trabajo informal que alimenta a determinados sectores de las economías de estos países. De esta forma, podría pensarse que este tipo de inserción no se constituiría en una modalidad marginal del sistema productivo ni en una anomalía del mismo sino que integraría una instancia de la reproducción y del desarrollo del proceso de ampliación y acumulación del capital.

Estas consideraciones son válidas en el contexto de movimientos migratorios que no se detienen ni interrumpen sino que se ven reformulados en función de las fuerzas que intervienen en los mercados de trabajo, las cuales acentúan algunos mecanismos en desmedro de otros. En definitiva, esto puede derivar en que ciertos segmentos del mercado de trabajo, aun en los países que presentan las economías más deprimidas o con menor crecimiento en los últimos años, continúen absorbiendo mano de obra inmigrante.

⁴⁴ En muchas circunstancias las remuneraciones percibidas por los inmigrantes apenas satisfacen las necesidades de reproducción social de sí mismos y de su familia.

⁴⁵ Los inmigrantes recientes son quienes más dificultades tienen para lograr una inserción laboral apropiada; sin embargo, en los países bajo estudio una porción relevante de los inmigrantes antiguos también presenta un desempeño ocupacional diferenciado respecto de los nativos.

4. La migración laboral en Argentina

Desde principios de la década de los noventa la economía argentina atraviesa transformaciones de naturaleza estructurales: políticas de apertura económica, desregulación de los mercados, privatización de empresas del Estado, estabilización de la moneda, concesión de servicios públicos a capitales privados, reestructuración del sistema de jubilaciones y pensiones.

Mediante las políticas instauradas se logra controlar la suba de la inflación a la vez que se revierte la tendencia al estancamiento económico. Una de las señales más importantes que se advierten en los primeros años de este decenio es la relativa a la recuperación del crecimiento económico: el Producto Interno Bruto (PIB) se expande rápidamente, mostrando en el primer quinquenio de los noventa una tasa media anual de crecimiento de un 7,6% (Damill, Frenkel, Mauricio, 2002). El efecto tequila de 1995 interrumpió el ciclo económico expansivo durante un breve período para luego retomar nuevamente la senda del crecimiento. Esta se prolongaría hasta 1998, período en el que se acumula un crecimiento del PIB de un 22%. En ese año se inicia una fase recesiva en la economía argentina que se extenderá hasta la actualidad.

Paralelamente a las mejoras observadas en la actividad económica, las reformas en materia de políticas macroeconómicas generaron un fuerte impacto sobre el mercado de trabajo argentino. Ante la presión de los sectores vinculados al capital, cuyos argumentos giraban en torno a las dificultades que presentaba el contexto argentino sustentado sobre la base de la apertura económica para operar en un mercado cada vez más "competitivo", se instrumentaron reformas tendientes a reducir los costos laborales y a flexibilizar el contrato de trabajo (Perelman, 2002). Estas políticas conducirían, según los actores que las promovieron, a generar un doble efecto en la sociedad argentina: mejorar el nivel de competitividad de las empresas instaladas en el país y reducir el nivel de evasión patronal, estimulando la incorporación de los trabajadores no registrados en el sector formal de la economía. Ahora bien, la lectura de las cifras de la última década dan cuenta de una "errónea predicción". No sólo no disminuyó el segmento de la población cuya inserción ocupacional mostraba signos de alta vulnerabilidad sino que además se incrementó la cantidad de población que ha quedado en situación de desempleo y exclusión social.

Haciendo un balance de los últimos años se advierte la confluencia de dos fenómenos: desocupación y precarización del empleo. Mientras la desocupación se vislumbra a partir de la relación entre oferta y demanda de trabajo, la precarización laboral hace referencia a la calidad de los empleos. A pesar del crecimiento económico alcanzado en los noventa, las principales dimensiones laborales han sufrido una tendencia regresiva: la evolución de las tasas de ocupación, desempleo y subocupación han experimentado variaciones significativas en todo el país. Si bien el tamaño de la población activa se ha incrementado en los primeros años de los noventa, dando lugar a un aumento en la tasa de desocupación, hacia fines de la década se observa un aumento muy pronunciado en las tasas de desocupación y

subocupación mientras tanto la tasa de actividad crece suavemente. En este contexto, el papel jugado por el crecimiento de la oferta de fuerza de trabajo en cuanto factor que alienta el aumento de la tasa de desocupación queda relegado frente a la reducción neta de puestos de trabajo que sufre la estructura productiva en su conjunto⁴⁶.

El crecimiento del fenómeno de la desocupación se vio acompañado de la evolución del subempleo de la mano de obra⁴⁷. En relación a esto último, se expanden los empleos parciales e inestables, ya sea en el sector formal o informal de la economía. La tasa de subocupación demandante y no demandante suma un total de un 9,3% en 1993 y de un 14,9% en 2001.

Con el fin de caracterizar los avances o retrocesos experimentados por la población ocupada a lo largo del período 1990-2000, se presentan algunos datos relativos a la rama de actividad, informalidad y categoría ocupacional.

Los ocupados en empleos no agrícolas en el sector formal de la economía representan un 48% en 1991 y un 50,7% en 1998. Dentro del segmento formal se advierte que aumenta el porcentaje de los ocupados en el sector privado mientras que disminuye el empleo público (19,3% en 1991 y 12,7% en 1998). En cuanto al sector informal de la economía, en 1991 representa un 52% en tanto que en 1998 es de un 49,3%. Este descenso se debe a la caída del empleo independiente (cuentapropistas y trabajadores familiares), el que pasa de un 27,5% en 1991 a un 22,7% en 1998. En contraste, en ese mismo lapso aumenta la proporción de población inserta en el servicio doméstico y en microempresas⁴⁸ (OIT, 2001).

La distribución de la población ocupada al interior de la estructura productiva ha variado desde principios de la década de los noventa. Las actividades industriales y de la construcción son las que presentan una mayor declinación en términos del porcentaje de mano de obra absorbida. Mientras en 1991, la industria manufacturera, minería, electricidad y agua y construcción reunían un 26,4% de la

⁴⁶ Tomando el total de los aglomerados urbanos del país, se pasa de una tasa de empleo de un 35,7% en 1990 a un 35,8 en 2001. En lo relativo a la tasa de desocupación, se observa un 8,6% en 1990 en tanto que asciende a un 16,4% en 2001. Este nivel de desocupación es producto entonces no sólo de un aumento de la tasa de participación económica de la población sino también de una contracción de la tasa de ocupación (OIT, 2001).

⁴⁷ Las formas principales de subempleo son: visible e invisible. Dentro de la primera categoría se incluye a aquellas personas que se insertan en ocupaciones con un insuficiente volumen de trabajo, esto es, trabajan involuntariamente menos tiempo que el de la duración normal, de 35 a 46 horas semanales, determinada para la actividad pertinente y busca o aceptaría un trabajo adicional durante el período de referencia. El subempleo invisible, por su parte, refleja la mala distribución de los recursos laborales y existe, no cuando el tiempo de trabajo de una persona es anormalmente bajo, sino cuando el trabajo es inadecuado en aspectos tales como: a) uso incompleto de las habilidades máximas de una persona, en términos de educación y capacitación; b) ingresos bajos, menores a un salario mínimo; c) inserción en un establecimiento cuya productividad es baja.

⁴⁸ Se entiende por microempresas a los establecimientos que cuentan con hasta 5 trabajadores (OIT, 2001).

población ocupada, en 2000 ese porcentaje desciende a un 23,9%. En el polo opuesto, en la última década se observa un crecimiento en el sector servicios. Cabe señalar que, al interior del mismo, existen comportamientos diferenciales, siendo los servicios financieros y los correspondientes a las actividades de transporte y comunicaciones las que evidencian una mayor expansión (con un porcentaje que casi duplica hacia fines de la década los valores de principios de la misma).

En relación a la categoría ocupacional, la inserción laboral de los trabajadores muestra, en el período 1990-2000, una caída en el porcentaje de población asalariada (61,9%, 1990; 55,8%, 2000). Esta baja en el porcentaje de la población ocupada en condiciones de asalariados se vislumbra en los sectores tanto informal como formal de la economía. No obstante, en este último el porcentaje de asalariados cae de manera precipitada (86,2%, 1990; 70,9%, 2000).

Las principales reformas impulsadas en el campo económico en estos años configuraron un escenario laboral marcado por un mercado de trabajo fuertemente deteriorado, contraído y con una débil capacidad de absorber a gran parte de la población activa. En este contexto, la reestructuración del mercado de trabajo argentino parece haber afectado la dinámica de los flujos inmigratorios limítrofes, convirtiendo a la Argentina en un lugar que pierde paulatinamente su poder de atracción.

Algunas evidencias informan acerca de posibles comportamientos que ha sufrido el fenómeno migratorio a raíz de los cambios ocurridos en el período 1991-2001 en materia económico-laboral en el país. Desde esta perspectiva, un dato que permite entender la relación entre dinámica del mercado de trabajo y movimiento migratorio es el relativo al impacto que ejercen los inmigrantes en la población total del país de llegada. De acuerdo al censo de 1991 y a la EPH, la cantidad de migrantes residentes en la Argentina alcanza valores similares en los dos extremos de la etapa estudiada. Siguiendo a Maguid (1997), el estancamiento en el volumen de inmigrantes asentados en el país podría estar sugiriendo que este grupo se ha adecuado al comportamiento de la demanda de trabajo.

Evaluando la inserción laboral de los inmigrantes en 1991 y 2001, se observan algunos cambios vinculados a la distribución de la PEA inmigrante de la región en la estructura productiva. Mientras crece la participación de los migrantes en las actividades domésticas, el comercio, restaurant y hotelería y la construcción, disminuye notoriamente el porcentaje de ocupados en la industria (19% en 1991 y 13,3% en 2001). El mayor peso que han jugado las ramas de servicios y comercio en desmedro de las actividades industriales en los últimos diez años parece reflejarse en la capacidad de estos sectores para reclutar a la mano de obra inmigrante. La inserción de los migrantes sigue entonces la dinámica del mercado de trabajo, desplazándose desde unas áreas del mismo hacia otras. "Los movimientos intersectoriales indicarían la gran flexibilidad que tienen los trabajadores limítrofes para adaptarse a los cambios del mercado de trabajo" (Maguid, 1997).

En la actualidad, se advierten fuertes diferencias respecto de la inserción ocupacional de los trabajadores nativos e inmigrantes regionales. Estos últimos se concentran en ocupaciones poco o no calificadas en actividades como la construcción, el servicio doméstico y el comercio. Dadas las características que presentan dichos empleos, en términos de las condiciones de trabajo y remuneraciones ofrecidas, puede afirmarse que los inmigrantes continúan ocupando los espacios más sacrificados del mercado de trabajo. Todo lo anterior contribuye a reforzar la hipótesis a partir de la cual los inmigrantes cumplirían un papel específico en el mercado de trabajo argentino, satisfaciendo una demanda de mano de obra no cubierta por la población nativa a causa de la naturaleza de los empleos o de las retribuciones monetarias sujetas a éstos.

4.1. Impacto de los inmigrantes en la PEA⁴⁹

De acuerdo a la EPH octubre de 2001, la PEA inmigrante limítrofe y peruana representa sólo un 4,8% de la PEA total del país.

La participación de este grupo de inmigrantes en el mercado de trabajo argentino muestra una intensidad superior a la de los nativos (59,3% y 41,6% respectivamente). Esto se verifica tanto en el caso de los varones como de las mujeres. No obstante, las mayores diferencias entre inmigrantes y nativos se vislumbran en relación a la población masculina, alcanzando la PEA inmigrante un 77,5% y la nativa un 51,6%.

Las nacionalidades que presentan una mayor participación en la actividad económica son la uruguaya, boliviana y peruana con porcentajes que oscilan entre un 62% y 65%. Los paraguayos y chilenos, aunque en niveles inferiores, también aportan altas proporciones de su población a la esfera productiva. Los brasileños, a diferencia de los anteriores, tienen una muy baja participación económica (34%).

La tasa de empleo de los peruanos y uruguayos ronda el 56% en tanto que la de los bolivianos alcanza un 50,5%. Los chilenos y paraguayos, aunque en menores proporciones que los anteriores, mantienen también altos porcentajes de población ocupada. Por último, los brasileños presentan una tasa de empleo baja (27%).

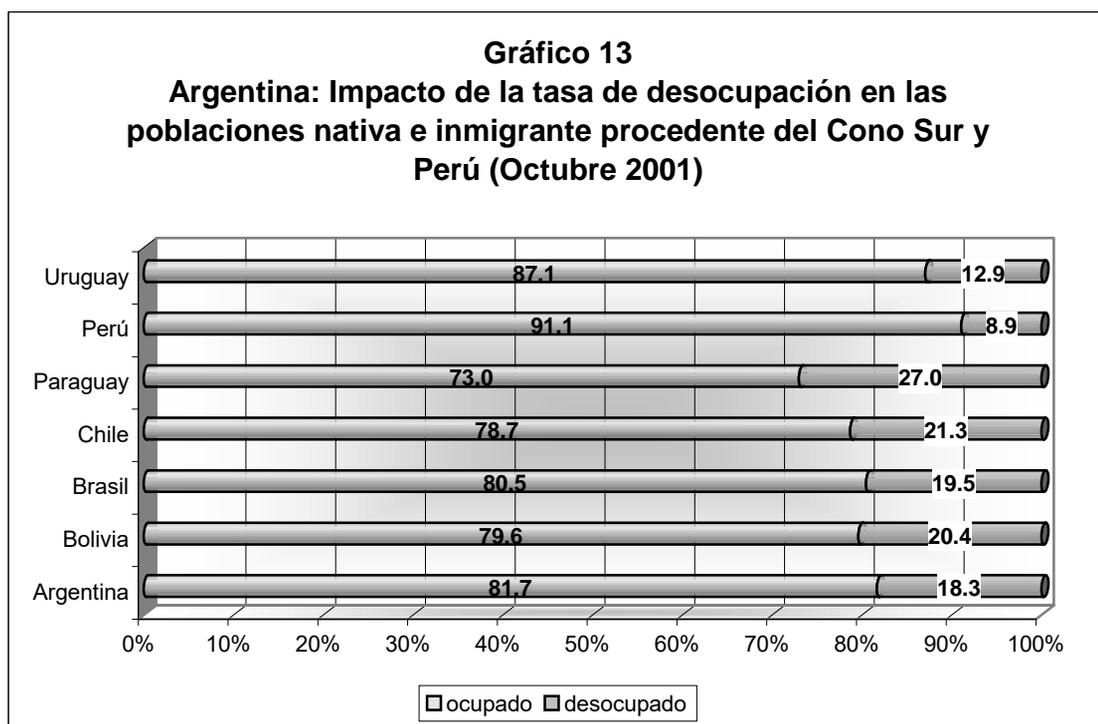
En cuanto a la tasa de desocupación del total de la población inmigrante limítrofe y peruana, se observa que alcanza porcentajes superiores a los de la población nativa (20,9%, inmigrantes regionales, y 18,3%, no migrantes) (gráfico 13).

Incluso la tasa de desocupación de la nacionalidad predominante en el país (paraguaya) está muy por encima de la media extranjera limítrofe y nativa, alcanzando un 27%. Debe señalarse que sólo los uruguayos y peruanos registran tasas de desocupación menores a la de los argentinos. En el caso de los peruanos,

⁴⁹ Se refiere a inmigrantes limítrofes y de Perú. En el análisis de la migración laboral en la Argentina se ha incluido a los inmigrantes peruanos en razón de su relevancia en cuanto a su volumen y crecimiento en los últimos años.

este hecho podría deberse a que, por su carácter reciente, sean menos exigentes a la hora de buscar un empleo y más dóciles frente a las condiciones laborales impuestas por los empleadores.

Estas cifras marcan dos situaciones: primero, los inmigrantes muestran mayores dificultades para obtener un empleo; segundo, la problemática del desempleo no afecta a todas las nacionalidades del Cono Sur en forma homogénea, advirtiéndose que la comunidad paraguaya, probablemente por el tipo de empleos en que se inserta (en general, se trata de las actividades más perjudicadas por la evolución laboral de los últimos años), manifiesta los niveles más altos de desocupación.

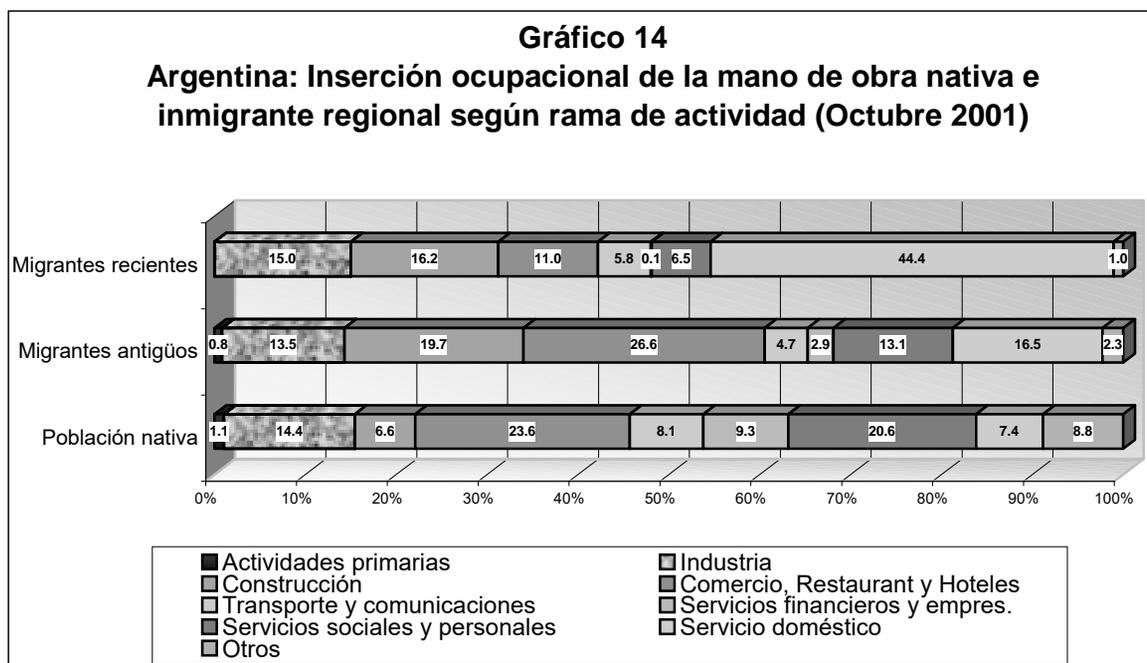


Fuente: Elaborado en base a datos de EPH.

4.2. Características de la inserción laboral de los inmigrantes regionales

Hacia fines de 2001, el mercado de trabajo argentino muestra signos de estar estructurado en base a una fuerte segmentación. Los cambios en la composición de la PEA, en favor de un aumento cada vez más preocupante de la población desocupada, van de la mano de una mayor precarización del empleo. La pérdida de empleos de tipo permanente y la expansión de nuevas modalidades de contratación de la mano de obra dan cuenta de un escenario signado por una creciente flexibilidad y vulnerabilidad sociolaboral. En este contexto, cabe preguntarse acerca de las características de la inserción laboral de la mano de obra migrante limitrofe y peruana en el mercado de trabajo argentino.

Los inmigrantes de la región tienen una presencia relevante en los sectores de comercio, restaurant y hoteles (24,7%), servicio doméstico (19,8%), construcción (19,2%), industria manufacturera (13,3%) y servicios sociales, comunales y personales (12,4%). A diferencia de la población nativa, cuya distribución en la estructura productiva tiende a efectuarse preferentemente en actividades comerciales, de servicios (sociales, personales y comunales y financieros) e industriales, los inmigrantes procedentes de los países limítrofes y del Perú concentran a casi la mitad de su población en el servicio doméstico y la construcción. En el caso de la población inmigrante llegada recientemente al país (últimos 5 años), las diferencias son aún mayores: casi dos tercios de este grupo se dedica a las actividades domésticas (44,4%) y de la construcción (16,2%). Resulta preciso indicar que el impacto de la inmigración en estas áreas es relativamente alto, alcanzando un poco menos de un 15% del total de la mano de obra ocupada en las mismas (gráfico 14).



Fuente: Elaborado en base a datos de EPH.

Estos datos dan cuenta no sólo de una fuerte propensión de los inmigrantes de la región a concentrarse en determinadas áreas del mercado de trabajo sino además de una sobrerrepresentación en estos sectores en relación a la población nativa, siendo el aporte del conjunto de la población inmigrante del Cono Sur tres veces superior al de aquella (y cuatro veces y media si se considera sólo a la inmigración reciente).

Las diferencias en cuanto a la inserción por rama de actividad de los inmigrantes del Cono Sur y Perú según la antigüedad de la migración indica que existen determinadas ocupaciones, en este caso las de tipo domésticas, que se constituyen en puerta de entrada al mercado de trabajo. La fuerte demanda de este tipo de trabajadores unido a la ausencia de mano de obra local disponible para la realización

de las tareas en las condiciones salariales y laborales relativas a esta actividad, deja abierto el espacio para el ingreso de la mano de obra extranjera.

La condición de migración, asociada en muchos casos a la irregularidad, lleva a los trabajadores migrantes a aceptar los empleos domésticos cuyas condiciones de trabajo resultan ser precarias y de baja remuneración. Dado que la mayoría de estos empleos se desarrollan por fuera de las relaciones de trabajo, al margen de la protección de la legislación laboral vigente, se infiere que las condiciones bajo las cuales los inmigrantes desempeñan sus tareas dan lugar a que se produzcan situaciones de sobreexplotación de la mano de obra.

Evaluando las particularidades que presenta la inserción de las distintas nacionalidades en el mercado de trabajo de la Argentina, se observa lo siguiente: los bolivianos se concentran en cuatro ramas de actividad: construcción, comercio, restaurant y hoteles, industria y servicios; los chilenos y paraguayos, aunque con algunas variaciones porcentuales, también son empleados en esos sectores económicos; los brasileños y uruguayos, por su parte, son absorbidos fundamentalmente por los sectores de comercio, restaurant y hoteles, servicios sociales, comunales y personales e industria; por último, la mayor especialización se observa en el caso de la inserción de la mano de obra peruana, la que se condensa en dos sectores: servicios y comercio, restaurant y hoteles.

Esta selectividad relativa a la inserción sectorial de la mano de obra de la región en el mercado de trabajo argentino puede observársela también si se analiza la participación económica del grupo estudiado en razón de su pertenencia de género. Mientras en el servicio doméstico se insertan exclusivamente las mujeres, sobre todo las paraguayas, peruanas y chilenas, en el sector de la construcción predominan los varones (paraguayos y bolivianos). Las actividades comerciales e industriales presentan características diferentes, detectándose la participación tanto de varones como de mujeres.

Ahora bien, en relación a la categoría ocupacional de la mano de obra inmigrante ocupada, sólo dos tercios se incorporan a la estructura ocupacional en condición de asalariados. El segmento restante, en cambio, se inserta en el mercado de trabajo de manera independiente, desarrollando tareas fundamentalmente por cuenta propia.

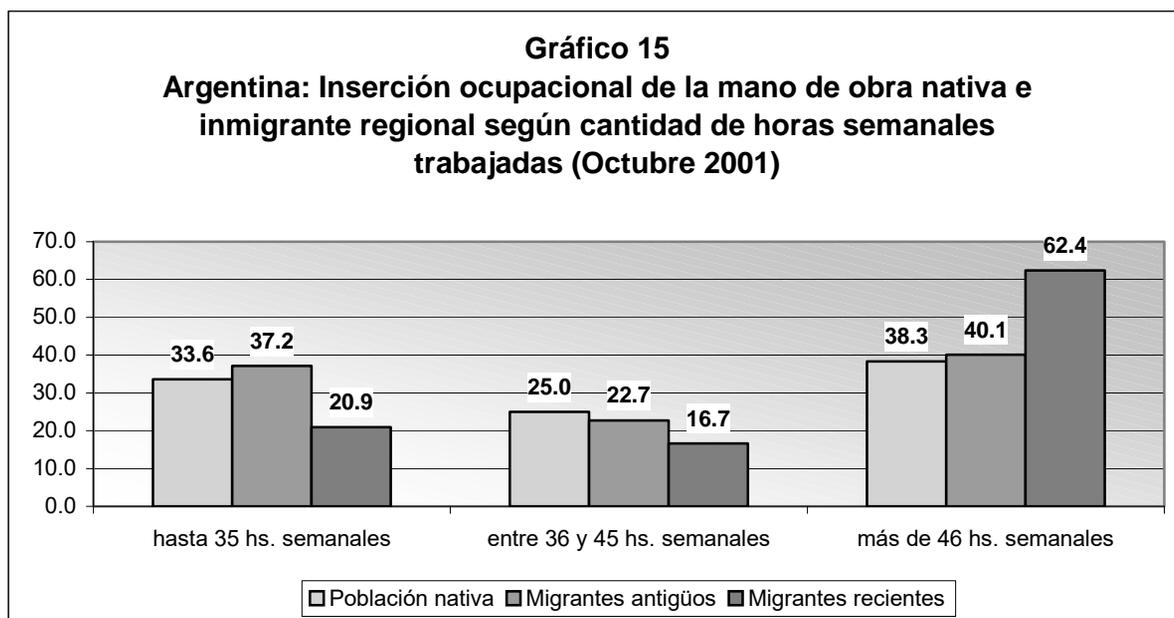
Comparando la situación laboral de los inmigrantes de la región con la correspondiente a la de la población nativa se advierten algunas diferencias. Por un lado, si bien ambos grupos presentan altos porcentajes de población insertos por fuera de las relaciones de dependencia laboral, el impacto de los inmigrantes en la población asalariada es bastante menor al de la población nativa. Asimismo, debe señalarse que la proporción de patrones o empleadores de origen limítrofe y peruano es sumamente bajo e inferior al de la población nacida en el país.

Al respecto debe destacarse que las tareas desarrolladas en forma independiente o como cuentapropista frecuentemente están asociadas al sector informal de la economía. Dado que los inmigrantes muestran una elevada participación en el

mercado de trabajo en calidad de cuentapropistas, resulta conveniente considerar algunos aspectos relativos a la calidad de los empleos desempeñados.

Con respecto a la duración de los trabajos, se advierte que sólo siete de cada diez inmigrantes regionales recientes se insertan en empleos de tipo permanente. La población restante, por su parte, se inserta en trabajos temporarios, de duración desconocida o en trabajos ocasionales. Estos empleos son inestables debido a que no se conoce o no existe una relación contractual o, en el caso de que exista, ésta es de tiempo determinado.

Otra característica de la inserción laboral que debe ser tomada en cuenta es la relativa a la cantidad de horas semanales trabajadas por los inmigrantes (gráfico 15). Por un lado, se advierte que sólo un 16,7% de los inmigrantes limitrofes y peruanos recientes desarrolla jornadas de trabajo de duración normal (entre 36 y 45 horas semanales). Por otro, dos de cada diez inmigrantes recientes trabajan menos de 35 horas semanales (subocupados) y casi dos tercios de esta población se encuentran sobreocupados.



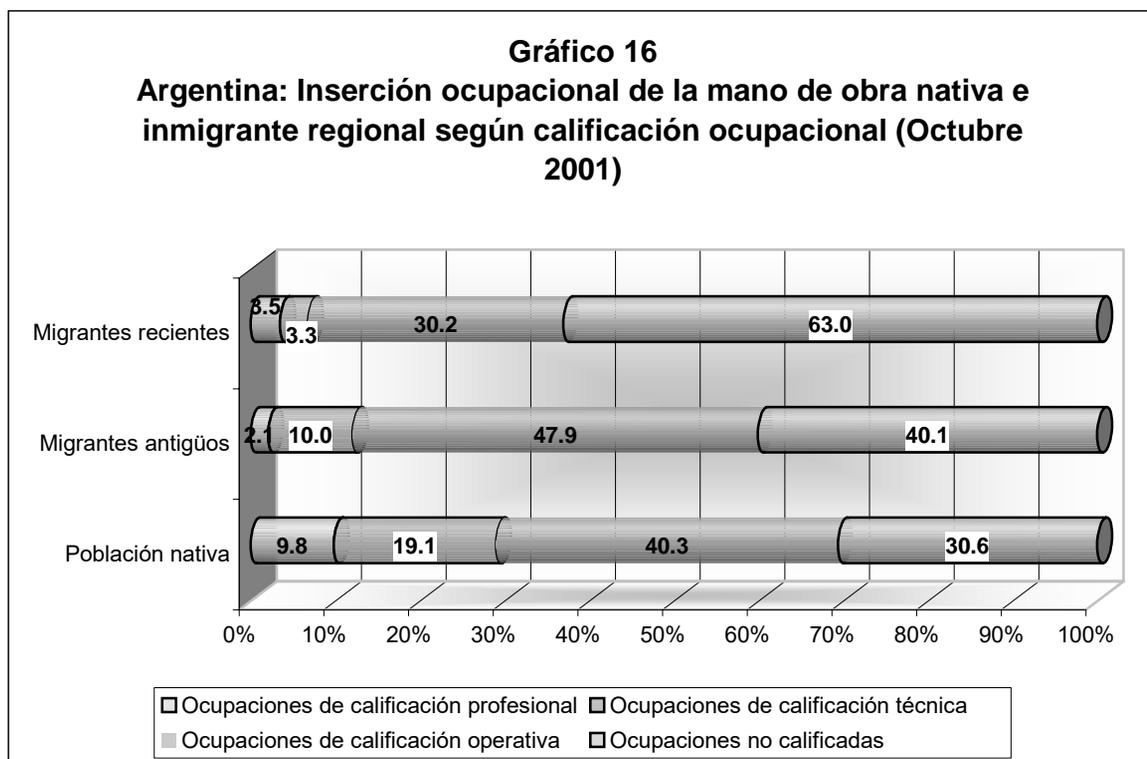
Fuente: Elaborado en base a datos de EPH.

Si bien esta situación es compartida con el resto de la fuerza de trabajo del país, cabe destacar que son los inmigrantes limitrofes y peruanos, sobre todo los que llegaron en los últimos años, quienes se ven más aquejados por esta problemática. En efecto, el porcentaje de trabajadores inmigrantes recientes que desarrolla jornadas laborales superiores a las 10 horas (lo que equivale a más de 46 horas semanales) casi duplica al de la población nativa.

A esto debe sumarse que casi ocho de cada diez inmigrantes regionales recientes desarrollan sus tareas en establecimientos compuestos por hasta cinco personas (empresas unipersonales, 53,7%; microempresas, 24,5%). Estas unidades se caracterizan por poseer un bajo nivel de productividad y de facturación y por un uso intensivo de la mano de obra. Si tomamos a los inmigrantes ocupados en pequeñas y medianas empresas (hasta 50 personas), se observa que esta categoría aglutina a más de un 90% de la población inmigrante.

En relación a la calificación ocupacional de los puestos de trabajo ocupados por los inmigrantes recientes, se observa en el gráfico 16 una fuerte concentración en la base de la estructura ocupacional: un 63% se inserta en ocupaciones no calificadas.

Esta distribución al interior de la estructura ocupacional resulta ser diferente de la experimentada por la población nativa. Así pues, menos de un tercio de los nativos ocupan puestos de trabajo no calificados mientras que un 40% se inserta en ocupaciones operativas. Cabe destacar que, además de las diferencias marcadas en la base de la pirámide ocupacional, en su cúspide surgen también algunas distinciones que merecen ser tenidas en cuenta: la participación de los inmigrantes de la región en las ocupaciones de nivel técnico y profesional resulta ser más de cuatro veces menor a la correspondiente a la población nativa. Salvo la migración peruana, cuyo nivel de calificación de la mano de obra es mayor al de la población limítrofe (OIM, 2001), los inmigrantes regionales tienen una baja participación en los puestos de trabajo que requieren mayores habilidades y destrezas.



Fuente: Elaborado en base a datos de EPH.

Por último, otro de los indicadores que permiten determinar la calidad de los empleos es el que hace referencia a la percepción de beneficios sociales⁵⁰. Así, si un asalariado goza de los beneficios sociales estipulados por ley, tales como, vacaciones, aguinaldo, indemnización, jubilación, obra social, entre otros, se encuentra en el sector formal de la economía; en el caso contrario, se estaría frente a empleos no registrados.

Según los datos del INDEC, la mitad de la población ocupada total no percibe beneficio social alguno, es decir, se ubica en el sector informal de la economía, desempeñándose en puestos de trabajo no registrados. Resulta conveniente precisar que la economía informal se desarrolla en medio de un vacío jurídico, esto es, los trabajadores contratados bajo esas modalidades carecen de seguridad en varios aspectos vinculados con su inserción laboral: seguridad del mercado laboral, seguridad del empleo, seguridad ocupacional, seguridad en el trabajo, seguridad para el desarrollo de las competencias, seguridad del ingreso y seguridad de representación (OIT, 2002b).

En Argentina, si bien este alto porcentaje de empleo “en negro” afecta tanto a los nativos como a los inmigrantes, los datos relevados permiten afirmar que son estos últimos quienes padecen con mayor intensidad la problemática de la ocupación por fuera de las regulaciones que rigen en la materia. Así, dos tercios de la población inmigrante asalariada no percibe los beneficios sociales pertinentes. Este alto nivel de precarización afecta sobre todo a los trabajadores migrantes ocupados en las actividades domésticas, construcción y comercio. En el caso de los trabajadores que desempeñan tareas domésticas (mujeres), casi la totalidad de los mismos no perciben beneficios sociales.

Dentro de la población asalariada, los grupos de nativos e inmigrantes tienen comportamientos desiguales en razón del monto de ingresos laborales percibidos, siendo estos últimos, y muy especialmente los migrantes recientes, quienes tienen una participación menor en el producto social. En efecto, este hecho se constata a partir de la consideración tanto de la media y máximo de ingresos laborales de cada uno de los estratos de población estudiados como de la distribución de los mismos en la estructura de ingresos.

Así pues, por un lado, los ingresos laborales medios del total de la población inmigrante regional asalariada rondan los 483 pesos mensuales (en el caso de los inmigrantes recientes es de 419 pesos), ubicándose por debajo de la media de ingresos laborales correspondiente a los asalariados nacidos en el país (595 pesos).⁵¹

⁵⁰ Cabe destacar que los datos sobre beneficios sociales se refieren exclusivamente a los asalariados.

⁵¹ En octubre de 2001, fecha de la cual provienen estos datos, la moneda nacional (peso) estaba sujeta a un régimen monetario, ley de convertibilidad, que fijaba el valor del peso al dólar (1 peso = 1 dólar de los Estados Unidos). En agosto de 2003 la paridad cambiaria era de alrededor de 3 pesos por dólar.

Por otro lado, el ingreso asalariado máximo percibido por los argentinos es de 9.000 pesos mensuales, en tanto que el correspondiente a la población inmigrante alcanza los 5.000 pesos mensuales (alcanzando los inmigrantes recientes un monto de sólo 3.500 pesos). Por último, si bien no existen diferencias importantes en cuanto a la participación de las dos poblaciones en la base de la estructura de ingresos salariales, con alrededor de un 40% de ambas en el tramo hasta 350 pesos, en la capa media los inmigrantes recientes duplican a los nacidos en Argentina y en la franja de ingresos más altos los originarios de la región representan casi una tercera parte de la población nativa (16% y 40,8% respectivamente). Esto significa que los inmigrantes antiguos y recientes perciben menos ingresos que los nativos, concentrando a la mayoría de su población en los tramos inferiores de la estructura de ingresos.

Lo dicho hasta aquí permite avanzar sobre algunas conclusiones vinculadas al tema: en primer lugar, la inserción laboral de los inmigrantes limítrofes y peruanos tiene características diferentes a la de la población nativa. Su mayor concentración en las actividades de servicio (con una impronta muy significativa del servicio doméstico en el caso de la inserción femenina), comercio, industria y construcción marca un tipo de inserción laboral específica. En segundo lugar, los inmigrantes se emplean fundamentalmente en ocupaciones informales de duración intermitente, en puestos de trabajo de calificación media o baja desarrollados en empresas de escasa envergadura. A raíz de lo anterior, el nivel de precariedad laboral afrontado por los inmigrantes se origina no sólo en la naturaleza de las relaciones laborales que mantienen con sus empleadores, sino además en las condiciones de subempleo visible e invisible bajo las cuales desarrollan sus tareas. Por último, los trabajadores migrantes perciben niveles de remuneraciones laborales bajos y menores a los de la mano de obra nativa. En otras palabras, de los datos precedentes se desprende que la inserción sociolaboral de los inmigrantes regionales, y sobre todo de los llegados al país en los últimos cinco años, resulta claramente desfavorable y precaria.

5. La migración laboral en Chile

La década del noventa en Chile debe ser contextualizada en un proceso de recuperación y salida de una crisis que se inicia a mediados de los ochenta. A partir de allí, "el desempeño general del mercado laboral en Chile durante el período 1986-96 fue positivo. Durante este período se crearon más de 1.400.000 empleos (neto), lo que permitió que la tasa de desempleo bajara desde un 10,4% en 1986 a un 6,2% en 1992" (OIT, 1998a). Este nivel de creación de empleo se debe al crecimiento global de la economía del país, la que alcanzó desde mediados de la década de los noventa un ritmo promedio anual de 6,6% del PIB.

El modelo de desarrollo adoptado por este país privilegió como estrategia la participación en los mercados internacionales. Así, se instrumentaron medidas macroeconómicas que garantizaran la estabilidad, junto a una política antinflacionaria y de equilibrio fiscal. La política comercial se orientó a abrir el mercado chileno⁵², persiguiendo una mayor diversificación de productos y mercados y un incremento permanente de la participación de las exportaciones industriales.

La producción para la exportación fue transformándose: en 1985, el 61% de los productos exportados era del sector de la minería y el 25,5% del sector manufacturero; en cambio, en 1997, disminuyó el porcentaje de productos mineros a 48,4% y se incrementaron los de origen industrial al 41,4%. Aunque todavía sigue debatiéndose acerca de la relación entre el empleo y las exportaciones, cabe señalar que, en los últimos años, la estabilidad macroeconómica alcanzada permitió el crecimiento de la producción y del mercado laboral.

La fuerza de trabajo ocupada se inserta fundamentalmente en el sector terciario, en las ramas de comercio, transporte, servicios financieros y servicios, las que en conjunto absorben el 63% de los trabajadores. Por su parte, el sector secundario (minas, manufacturas, electricidad y construcción) concentra al 24% de los ocupados y, por último, el sector primario (agricultura), reúne al 13% de los trabajadores.

Los sectores económicos que crecieron y absorbieron mano de obra son: comercio, transporte y comunicaciones, servicios y servicios financieros. Si bien el sector transportes y comunicaciones tiene un crecimiento en la productividad superior al promedio de la economía, se trata de una actividad relativamente reducida en términos de la participación porcentual en el empleo total. En los últimos años, se evidencia un incremento del sector terciario, que a mediados de los noventa absorbía al 58% de los ocupados y en el primer trimestre del 2002 llega a ocupar al 63% de la fuerza de trabajo, y simultáneamente un decrecimiento de los sectores secundario y primario.

⁵² La apertura comercial se realizó en primera instancia en forma unilateral, y luego siguió una política de concertación de reducción de aranceles sobre la base de convenios y acuerdos bi y multilaterales.

Las ramas de actividad más dinámicas tienden a estructurarse en establecimientos de tamaño mediano y pequeño, como microempresas y empresas de menos de 50 trabajadores, y muy frecuentemente organizan sus actividades en diversas cadenas de subcontratación, provocando con esto una fragmentación del sector y de su fuerza de trabajo.

A mediados de los noventa, mientras casi la mitad de los ocupados se empleaban en empresas con 10 y más trabajadores, el 17% lo hacía en empresas de menos de 10 trabajadores. Dicho en otros términos, el 60,2% de la fuerza de trabajo se desempeñaba en el sector formal, el 33,8% lo hacía en el sector informal⁵³ y el 5,9% en el servicio doméstico.

Independientemente del crecimiento experimentado por la economía, el sector informal continúa representando un tercio del empleo. Si bien la economía ha creado numerosos puestos de trabajo, hay un sector del mercado de trabajo que continúa en el sector informal. Además, debe considerarse que la informalidad aumenta entre los trabajadores de menores ingresos, es decir, que no sólo se trata de una población de bajos recursos sino que también encuentran dificultades en el acceso a los bienes sociales propios del trabajo decente. En los hogares de menores ingresos (quintil I), la informalidad supera al 30% de los ocupados; en cambio, en los hogares de ingresos más altos (quintil V), la informalidad no llega al 23% (OIT, 1998a).

En 1996, el 24% de los ocupados se empleaban sin contrato de trabajo (en 1990 alcanzaban sólo un 17%). Las ramas de actividad donde hay mayor concentración de ocupados sin contrato de trabajo son: la agricultura, seguida por el transporte y las comunicaciones y, luego, por los servicios personales y comunales, la construcción y el comercio. Como frecuentemente sucede, en las empresas de menor tamaño es donde se concentra una mayor cantidad de ocupados sin contratos (cerca del 40%), mientras que en las empresas más grandes (de 10 y más trabajadores) se registra solamente un 14% de ocupados en esa situación (Wormald, Ruiz Tagle, 1999).

Los países en la búsqueda de una inserción internacional acorde con el patrón hegemónico de la globalización implementaron en sus territorios políticas de ajuste macroeconómico y reconversión productiva a fin de poder competir en dicho mercado mundial. Sin embargo, los efectos de estas transformaciones y reorientaciones han impactado en forma intensa y con signos desfavorables sobre el mercado de trabajo. En general, han implicado que una cantidad significativa de personas queda en situación de exclusión social por no poder acceder a un empleo o sólo logra emplearse pero en condiciones precarias. “[...] uno de los rasgos más significativos del nuevo patrón de crecimiento es la reproducción de un importante segmento de trabajadores informales, junto con un contingente de trabajadores que se incorporan a empleos del sector formal en una situación de precarización y desprotección relativa” (Wormald, Ruiz Tagle, 1999).

⁵³ Se considera sector informal a: empleadores, empleados y obreros ocupados en establecimientos de menos de 5 personas; a trabajadores por cuenta propia, excepto los del grupo “profesionales, técnicos y afines” y los familiares no remunerados (OIT, 1998a).

La estrategia de crecimiento asociada a los patrones competitivos externos ha acarreado para la región del Cono Sur distintos costos laborales y sociales. En el caso de Chile, la evolución ascendente de la economía ha permitido crear nuevos puestos de empleo y disminuir los niveles de exclusión más extrema provocado por la desocupación y la consecuente falta de ingresos o pobreza. Pero también se han registrado niveles de exclusión relativa, como la mayor desocupación para los estratos sociales más desfavorecidos o una proporción relevante de empleos sin contrato, esto es, sin protección previsional o social.

En comparación con los países de la región, Chile presenta un mercado de trabajo más dinámico, con bajas tasas de desocupación y moderados niveles de informalidad laboral. Sin embargo, debe considerarse que el crecimiento laboral se produce en condiciones de desigualdad social: "La creación de empleo en el último decenio estuvo asociada a mejoras en algunas dimensiones de la calidad del empleo. Pero el progreso es desigual. Hay dos fenómenos. Uno es la persistencia de una proporción significativa de empleos que son inestables, poco protegidos, con ingresos bajos; empleos que tienen un problema de calidad en varias dimensiones. [...] El segundo es la existencia o la creación de empleos que muestran una combinación de aspectos positivos con insuficiencias en dimensiones específicas: riesgos, protección social, intensidad, estrés" (OIT, 1998a).

El mercado de trabajo chileno se viene desarrollando bajo esta perspectiva de crecimiento y, a su vez, de persistencia de las diferenciaciones sociales internas. Para conocer cuáles son las características más recientes de este mercado de trabajo conviene considerar el nivel de desempleo actual, así como las formas en que se insertan los trabajadores en dicha estructura laboral, y comprenderlos dentro de la tendencia señalada.

Los datos de los Indicadores de Empleo señalan que la desocupación a nivel nacional abarca al 9,1% de la fuerza de trabajo de Chile. A partir de 1999 comenzó a incrementarse esta cifra, que durante los años anteriores había logrado mantenerse entre los rangos de 5,4 a 7,8% y en el período julio-septiembre de 2001 superó levemente el 10%⁵⁴.

El desempleo en Chile afecta en mayor medida a los jóvenes que ingresan al mercado de trabajo (de 15 a 19 años), entre quienes la tasa de desocupación llega a elevarse al 28,3%. A medida que se asciende en la pirámide de edad, la problemática de la desocupación disminuye, alcanzado en los tramos más altos valores inferiores a 1 punto.

La desocupación incide en forma diferencial de acuerdo al género, siendo las mujeres quienes sufren en mayor proporción las consecuencias del mismo (la tasa de desocupación masculina es de 8,7% y la femenina alcanza un 10%). Pese a que la

⁵⁴ Datos extraídos del Informe "Indicadores de Empleo" (Instituto Nacional de Estadísticas, 2002).

economía chilena viene incorporando gradualmente mano de obra femenina, lo hace a un ritmo menor que al de los varones.

La desocupación ha afectado principalmente a los sectores de servicios comunales, comercio y construcción (cerca de la mitad de los desocupados provienen de esas ramas de actividad). Otros rubros económicos que también perdieron puestos de empleo en forma significativa son la industria manufacturera y la agricultura.

En 2002 la fuerza de trabajo de Chile se encuentra conformada por 5.880.400 personas, de ellas 5.344.070 se encuentran ocupadas, desarrollando su actividad económica en las ramas de servicios comunales, sociales y personales, comercio, industria manufacturera y agricultura. Estas cuatro ramas absorben a casi las tres cuartas partes de la fuerza de trabajo.

Los grupos ocupacionales más importantes para la mano de obra son los artesanos y operarios y empleados de oficina y afines (casi un tercio de los trabajadores desarrollan estas ocupaciones). Siguen en importancia los empleos en servicios personales y los agricultores, ganaderos y pescadores, en los que se inserta un cuarto de los ocupados. Por su parte, los vendedores y afines y los profesionales y técnicos absorben algo más del 20% de la fuerza de trabajo. Los ocupados se insertan fundamentalmente como asalariados y cuentapropistas: algo más del 90% se concentran en estas dos categorías ocupacionales (24,5% y 65,8% respectivamente). Los empleadores aglutinan al 3% de los ocupados y el personal de servicio al 4,5%.

Este es el escenario laboral en que los trabajadores inmigrantes se suman a la fuerza de trabajo nativa. Esto significa que, aunque con ciertas especificidades relacionadas con su condición de migrante, están expuestos a los mismos desafíos y perspectivas que la mano de obra local.

5.1. Impacto de los inmigrantes en la PEA

Según los datos de 1992, los inmigrantes económicamente activos sumaban 35.547 personas, lo que representa al 0,7% de la fuerza de trabajo total de Chile en esa fecha. El 25% de la PEA inmigrante está conformada por europeos y el 22,6% por argentinos. Los bolivianos representan un 9,3% de esa fuerza laboral, mientras tanto, los peruanos y otros sudamericanos alcanzan un 15,2%.

Cuando se está frente a una corriente de migraciones laborales es típico encontrar altos índices de participación económica⁵⁵. En efecto, los inmigrantes provenientes de Bolivia, Europa y Perú presentan una alta participación laboral, similar o mayor a la registrada en relación a la población total. En cambio, los argentinos y otros sudamericanos exhiben menores niveles de participación laboral.

⁵⁵ Cálculo que se hace a partir del cociente entre la población total y la PEA de cada corriente migratoria o nacionalidad.

5.2. Caracterización de la fuerza de trabajo migrante: estructura por sexo y edad

La presencia masculina en la PEA migrante resulta ser muy pronunciada: en todas las nacionalidades se observa una mayoría de varones. Algo más del 70% de la PEA de argentinos y europeos está conformada por varones, mientras que en la inmigración boliviana, peruana y la proveniente de otros países sudamericanos, la presencia de mujeres adquiere mayor significación. Este mayor peso femenino en la inmigración latinoamericana (exceptuando a los argentinos) puede estar mostrando cierta tendencia de preferencia hacia la inserción laboral femenina para esta corriente migratoria.

En la fuerza de trabajo total de Chile la participación femenina alcanza al 31,7%, con lo cual un mayor porcentaje a éste, como lo muestran la inmigración boliviana, peruana y de otros países sudamericanos, indicaría una selectividad del mercado de trabajo hacia la mano de obra femenina migrante de esas nacionalidades.

La PEA inmigrante tiene una estructura de edad bastante joven. Los argentinos concentran a cerca de tres cuartas partes de su PEA entre los 20 y 49 años, los peruanos aglutinan al 84% y los otros sudamericanos a más del 90%; en contraste, la inmigración boliviana y europea presentan una PEA de mayor edad. La PEA femenina inmigrante acentúa esta tendencia en las categorías de edad más jóvenes. Probablemente, esta mayor inserción laboral femenina en las edades más jóvenes sea también resultado de ciertos mecanismos de selectividad laboral de la mano de obra migrante.

5.3. Inserción de los trabajadores migrantes según ramas de actividad y grupos ocupacionales

La fuerza de trabajo migrante se concentra principalmente en la rama de servicios y comercio (ambos sectores absorben a más de la mitad de la PEA migrante); le siguen en importancia la industria, las finanzas, el transporte, la agricultura y, por último, la construcción. Resulta necesario destacar que todas las nacionalidades analizadas muestran este patrón de inserción sectorial.

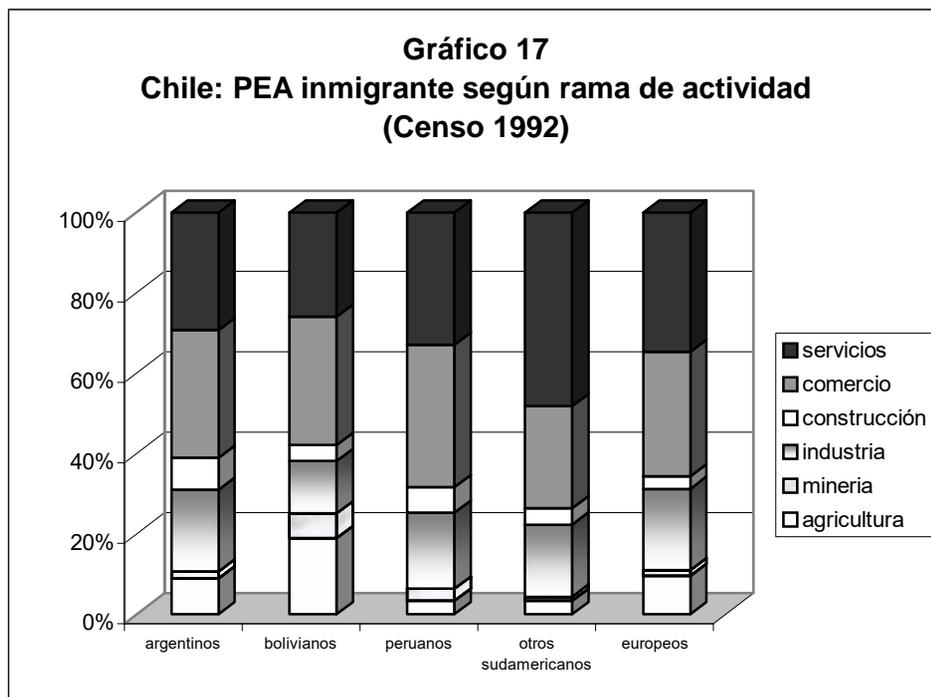
En la PEA argentina, algo menos de la mitad se inserta en comercio y servicios. Por su parte, la inmigración boliviana está muy vinculada al comercio tanto en la región metropolitana como en las zonas fronterizas donde la contigüidad geográfica llega a involucrar a importantes contingentes de personas. Con respecto a la actividad agrícola, los inmigrantes bolivianos muestran una concentración intensa en la agricultura, alcanzando niveles similares a los de la población total (en el caso de los varones, este sector absorbe al 21,5% de su población). Esta actividad también parece tener relevancia en las zonas fronterizas, lugar hacia donde se desplazan los inmigrantes bolivianos para desarrollar tareas de tipo temporales y/o cíclicas. Debe señalarse que un segmento considerable de la PEA boliviana (cerca del 8%) es

empleada en la actividad minera. En cuanto a la inmigración peruana, se constituye en la nacionalidad que mayor mano de obra ocupada presenta en la rama de comercio. Los varones, además de insertarse en este sector, participan en la industria y construcción⁵⁶. Por último, los inmigrantes agrupados en la categoría “otros sudamericanos” muestran una inserción bastante particular: por un lado, se advierte una gran concentración en los servicios (algo más de un tercio de su PEA); por otro, el sector comercio se convierte en uno de los que menor porcentaje de ocupados atrae.

La PEA femenina está claramente concentrada en un sector económico: servicios. Esta actividad absorbe al 38,5% de las bolivianas, 40% de las peruanas, 43% de las argentinas y 48% de las otras sudamericanas. Esta actividad se desarrolla en la mayoría de los casos sin cobertura laboral ni protección social.

La PEA inmigrante muestra una inserción bastante heterogénea en cuanto a las ocupaciones que desempeña. El 20% se encuentra en el grupo de profesionales y el 7% en el de técnicos, con lo cual puede afirmarse que algo más de un cuarto de la PEA inmigrante desarrolla tareas de tipo calificadas. Por otra parte, sólo el 6,4% se encuentra en la categoría de “no calificados”.

⁵⁶ Los datos de un estudio exploratorio ilustran acerca de la inserción laboral de los peruanos: “el 67,1% de los peruanos y peruanas actualmente empleados no tiene contrato de trabajo. Si bien pudiere discutirse esta cifra en cuanto a su proyección hacia el conjunto de los inmigrantes de esta nacionalidad, no cabe duda que la situación es fuente fecunda de injusticias y discriminaciones que atentan contra los derechos humanos laborales de estas personas [...]. En cuanto al tipo de trabajo, en el caso de los hombres, tratándose de actividades regularizadas, un alto porcentaje (27,6%) de los encuestados se dedica a la construcción, y 20,9% a la de empleados de diversas empresas o fábricas. Otros empleos son operarios de máquinas (6%), soldadores (4,5%), garzones de restaurantes y jardineros (3,7%), aseadores, conserjes y vendedores (3,0%)” (CEDLA y otros, 2000).

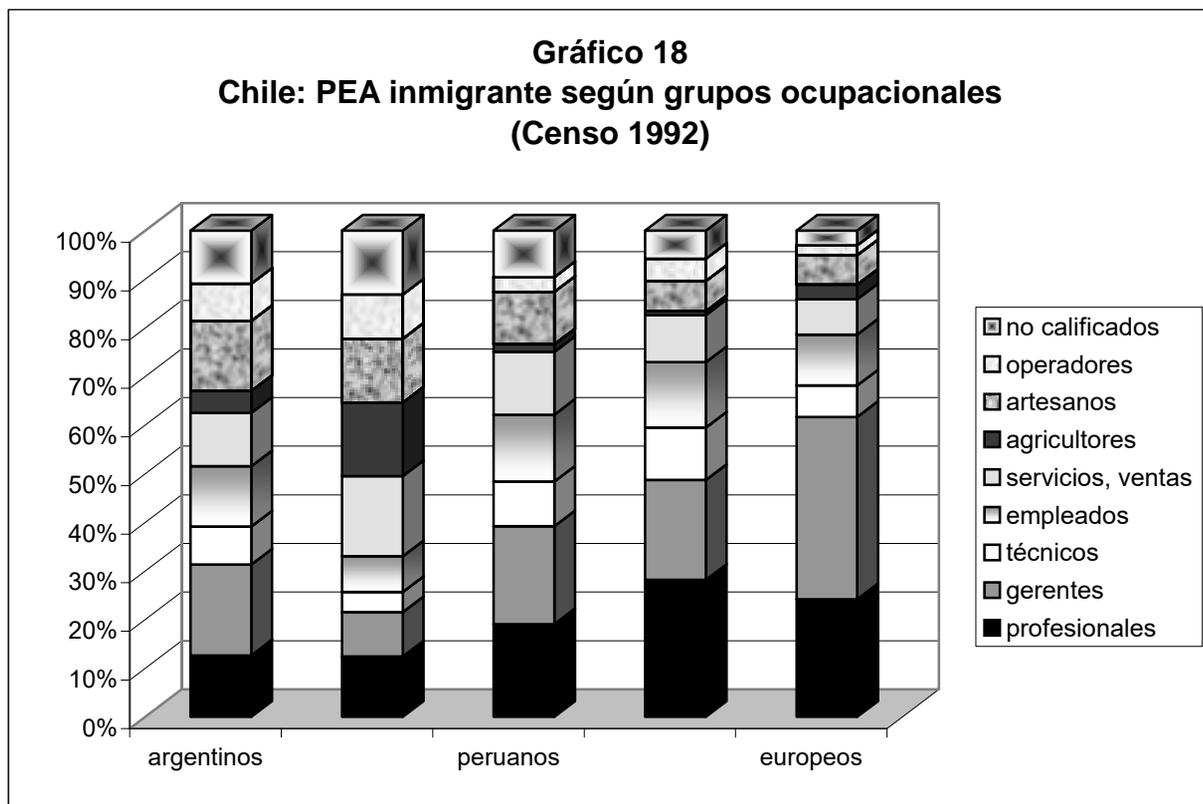


Fuente: Elaborado en base a datos de IMILA, CELADE

Las corrientes migratorias que mayor proporción de profesionales presentan son, en primer lugar, los "otros sudamericanos" y los europeos. En cuanto a los técnicos, son los peruanos y los otros sudamericanos quienes tienen una mayor representación en este grupo ocupacional. Considerando a la inmigración latinoamericana, los inmigrantes que proceden de Brasil, Venezuela, Ecuador, Colombia, Uruguay (nacionalidades agrupadas en otros sudamericanos) y Perú son quienes están mejor posicionados en lo relativo a los grupos ocupacionales. A la inversa, la corriente migratoria que se inserta en menor medida en ocupaciones de mayor calificación, y quienes presentan una mayor proporción de "no calificados", son los bolivianos y argentinos.

La inmigración en Chile parece presentar una mejor formación laboral que la población total: por ejemplo, en el caso de los argentinos, el porcentaje de profesionales, técnicos y afines sobre la PEA es de 20% y en el caso de la población nativa sólo de 11,4% (Martínez Pizarro, 1997).

Los datos analizados sobre Chile muestran que en 1992 los inmigrantes tenían una muy leve participación en la población total y en la PEA de este país. Los bolivianos son los que mayor participación económica exhiben, superando el porcentaje de actividad de la población total chilena. Mientras la inserción de la PEA inmigrante se produce fundamentalmente en el sector terciario, la PEA total se desempeña en mayor medida en actividades primarias y secundarias. Puede afirmarse que la fuerza de trabajo inmigrante presenta una mayor inserción en los grupos ocupacionales cuyos puestos requieren mayor calificación. Sin embargo, debería considerarse que estos datos corresponden al censo de 1992.



Fuente: Elaborado en base a datos de IMILA, CELADE.

Como información fragmentaria, puede agregarse que, según las visas otorgadas a los inmigrantes peruanos en los últimos años, se observan algunos cambios en la composición laboral de la fuerza de trabajo de esta nacionalidad. En efecto, en 1995 el 21,3% de las visas otorgadas a inmigrantes peruanos correspondían a profesionales, el 16% a técnicos y el 10% a trabajadores manuales. En 1999, se reduce considerablemente la proporción de profesionales y llegan a triplicarse los trabajadores manuales.⁵⁷

En relación a la migración limítrofe en su conjunto, un análisis de las ocupaciones de los solicitantes de visa provenientes de los países vecinos señala que alrededor del 85% de los varones desarrollan actividades relacionadas con: obreros y jornaleros, trabajadores de servicios personales y empleados de oficinas y afines. En el caso de las mujeres, el 90% se concentra en ocupaciones tales como: trabajadores de servicios personales y empleados de oficinas y afines (Chile, Ministerio del Interior, 2003).

⁵⁷ Fundación Instituto de la Mujer, 2002.

Estos datos, por supuesto no generalizables ni comparables con los del censo, parecerían señalar que la inmigración arribada en los últimos años a Chile tendría una calificación laboral asociada en mayor medida a las tareas manuales.

6. La migración laboral en Paraguay

Paraguay es un país que viene desarrollando una modernización socioeconómica y cultural tardía. Su dinámica económica se basó, hasta la década del 60, en un modelo agroexportador y luego adoptó un estilo de economía abierta, con bajos niveles de producción industrial. La explotación agraria para la exportación se orienta a cultivos como el algodón, la soja, el trigo y el maíz, productos que conforman su producción fundamental y contribuye a una parte muy importante de su PIB. La producción industrial, por su parte, contribuye en porcentajes bajos al PIB; así, entre 1989 y 1997 ha representado aproximadamente el 16% del mismo. Para 1999, el 44,5% del PIB era producido por el sector servicios; el 25,1% por el sector agropecuario; el 20,1% por la producción de bienes; y el 10,2% por los servicios básicos⁵⁸.

Una mirada a la actualidad económica de este país muestra que la producción agropecuaria está sometida a un largo proceso de crisis económica no sólo por los vaivenes de los precios internacionales de los productos exportados sino por sus características específicas: un sistema de tenencia de tierras basadas en el latifundio (en el caso de la ganadería) y la actividad agraria sustentada en explotaciones segmentadas. Según un estudio de 1997⁵⁹, el 50% de las explotaciones campesinas se encuentran en estado de descomposición, es decir, no alcanzan su reproducción simple, y un 10% de las unidades agrarias se encuentran en fase de decadencia. Sólo el 18% de las explotaciones son intensivas y eficientes y otro 10% son explotaciones capitalizadas que combinan agricultura, ganadería y producción diversificada.

A esta situación debería agregarse la masa de campesinos paraguayos sin tierra que vienen planteando cada vez con mayor intensidad y conflictividad los reclamos de expropiación de tierras y su posterior distribución. Entre los procesos que estarían determinando esta crisis de la economía campesina deben considerarse: la implementación de una modernización agraria excluyente y el agotamiento de la frontera agrícola.

A mediados de los noventa, la economía campesina ocupaba a más de un tercio de la PEA del país. Al paso de la profundización de la crisis rural, como parte de sus estrategias de supervivencia muchos hogares envían a algunos de sus miembros a los mercados laborales cercanos en búsqueda de ingresos salariales. Sin embargo, la estrecha estructura económica de este país no logra crear los puestos de trabajo necesarios para la población local, a la que se suma el flujo de migración interna cada vez más creciente. El efecto de este desequilibrio en cuanto a la oferta y

⁵⁸Estos tres grandes grupos comprenden las siguientes actividades: *Bienes agropecuarios*: agricultura, ganadería, explotación forestal y caza y pesca. *Producción de Bienes*: minería, industria, construcciones. *Servicios básicos*: electricidad, agua y servicios sanitarios, transporte y comunicaciones (DGEEyC, 2000).

⁵⁹ Barrios F., y otros "La economía campesina paraguaya. Tipología y propuesta de políticas diferenciadas", FAO, Asunción, 1997, citado por Galeano y Barrios (1999).

demanda de trabajo genera un porcentaje elevado de la fuerza laboral en situación de desempleo, o con trabajos donde predomina la subutilización de la mano de obra o logran inserciones ocupacionales precarias o marginales.

El sector industrial ha mostrado un bajo desarrollo en el marco de una economía con niveles de estancamiento significativo. Fundamentalmente, la estructura productiva se basa en pequeñas empresas. El censo industrial de 1997 sobre 3.029 unidades censadas registró que las pequeñas empresas (de 3 a 19 trabajadores) emplean al 66% de la fuerza de trabajo del sector, las unidades medianas (de 20 a 99 trabajadores) ocupa al 28% y las empresas grandes (100 trabajadores y más) emplean al 6%.

Es de considerar el bajo nivel de capacitación laboral de la mano de obra a nivel nacional. El 66% de los ocupados desarrollan empleos que no requieren capacitación, el 25% se desempeña en puestos técnicos de mandos medios, el 3% como técnicos de nivel superior y sólo el 3% como directores y gerentes.

Otro sector relevante de la economía paraguaya es aquel que se apoya y potencia la economía abierta. La importación de bienes de países de la región y de otros orígenes para reexportarlos a los países vecinos constituye una fuente relevante para la economía nacional. Se reconoce que este mecanismo cumple una función de triangulación, en muchos casos revestidos de prácticas informales y hasta irregulares. "Los bienes originarios de la Argentina y el Brasil son reintroducidos en esos países a precios menores, solapándose en la evasión impositiva" (Galeano y Barrios, 1999). La apertura económica es realmente alta; en 1995, la suma de las exportaciones e importaciones registradas representó el 41% del PIB (CEPRO, 1996).

Según datos de la Encuesta Integrada de Hogares (EIH)⁶⁰, la población total de Paraguay es en 2001 de 5.830.583 personas. La población paraguaya experimenta un proceso de redistribución espacial en su territorio. Se observa que el 12,9% de la población de 5 años y más pertenece a la categoría de migrantes internos. Lo destacable es la diversidad de los movimientos internos, los que no son unidireccionales sino que se dirigen tanto hacia zonas urbanas como rurales. Así el 5,2% de los migrantes internos realiza un desplazamiento urbano-urbano, el 2,7% urbano-rural; 2,3% rural-urbano; y 2,8% rural-rural. El flujo porcentualmente más significativo es el constituido por la migración entre zonas urbanas, mostrando más una tendencia de reubicación espacial, que un tradicional proceso de urbanización. Entre los motivos que producen las migraciones internas, el 21,6% de los individuos declara que realiza los traslados por razones laborales y el 57,5% por razones de estudio.

⁶⁰ Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos, Paraguay. Se citan los principales resultados de la EIH realizada durante 12 meses, a partir de setiembre de 2000 a agosto de 2001. En base a los datos de la EIH se realizan estimaciones para Total del país, Area urbana, Area rural, Asunción y el Departamento Central.

La PEA⁶¹ está conformada por 2.612.370 personas y la PEI por 1.704.462 personas. La tasa de actividad es de un 44,8%; esto significa que esta población se encuentra trabajando o, en caso de encontrarse desocupada, realizando gestiones efectivas en el período de referencia para emplearse.⁶²

La desocupación, comparada con datos de otros países, es relativamente baja: el 7,6 % de la PEA se encuentra desempleada. Sin embargo, el desempleo oculto alcanza proporciones mayores: 237.325 personas se encuentran en esta situación, "son las personas que no estaban trabajando en el período de referencia, están disponibles para trabajar, pero no buscaron trabajo porque no creen poder encontrarlo, se cansaron de buscar o no saben dónde consultar"⁶³. Si se consideran ambas modalidades (desocupación abierta más desocupación oculta) la tasa de desocupación total alcanza al 15,3% (436.051 personas).

En la desocupación abierta puede distinguirse a aquellos que se encuentran por primera vez en situación de desempleo y aquellos que ya vivieron esas circunstancias. El 27,8% de los desocupados pertenece a la primera categoría en tanto que el 78,2% restante corresponde a la segunda.

La subocupación es un fenómeno relevante que muestra a aquellos ocupados cuya situación de empleo es inadecuada sea por el volumen de empleo (subempleo visible) o el nivel e ingreso (subempleo invisible), considerando además la carga horaria de dichos empleos, que es de 30 horas por semana. En el caso del mercado de trabajo paraguayo, 577.168 personas se encuentran subempleadas, siendo la tasa de subocupación de un 22%. De ellas, el 34% trabaja 30 horas semanales pero quisieran trabajar más, subempleo visible; y el 65,2% en la modalidad invisible (en este relevamiento se registra sólo para asalariados), en el que su ingreso mensual es inferior al mínimo legal establecido.

Una parte muy importante del mercado de trabajo urbano se desenvuelve en el sector informal: según datos de la OIT (1998b), en 1994, alcanzaba al 68,9% de los ocupados, en 1995, al 65,5% y, en 1996, al 67,9%. Estas cifras dan cuenta de que la mayoría de los empleos se desarrollan en establecimientos con condiciones de baja productividad y de deficiente relación entre capital y trabajo. Para 1996, sólo el 32% de los ocupados se desempeñan en el sector formal.

En este contexto se enmarcan los procesos de emigración de paraguayos hacia los países de la región y extrarregionales. Emite población y recibe ciertos grupos poblacionales proveniente esencialmente de Argentina y Brasil. La continuidad de una economía con un bajo ritmo de creación de empleo, el proceso de relocalización poblacional, más la antigüedad de la emigración hacia Argentina y la conformación de redes sociales que facilitan el desplazamiento de las personas, pueden estimular o

⁶¹ La PEA en Paraguay se calcula a partir de los 10 años de edad.

⁶² Encuesta Integrada de Hogares, 2000/1.

⁶³ Tomado de "Definiciones", Encuesta Integrada de Hogares, DGDEE y C. Paraguay.

mantener los flujos emigratorios. No obstante, la crisis económica de Argentina parece estar produciendo el retorno de paraguayos, aunque la persistencia de reducidas posibilidades de subsistencia de este país también parecen inducir flujos de regreso de inmigrantes paraguayos hacia la Argentina. La corta distancia, el funcionamiento de las redes sociales y migratorias, que pronto se activan ante posibilidades laborales puntuales, provocan continuos movimientos de inmigración hacia y desde ese país.

6.1. Impacto de los inmigrantes en la PEA

La PEA inmigrante está conformada por 86.825 personas; de ellas, casi el 60% es de origen brasileño, algo más del 20% procede de Argentina, 6% pertenece a la corriente asiática, 6% proviene de otros países latinoamericanos y un poco menos del 2% es originaria de Europa.

Comparando la distribución de la edad de la PEA brasileña y argentina, llamativamente surge que tienen estructuras etarias muy similares: reúnen un quinto de su PEA en la primera franja de edad, algo más de la mitad tiene entre 20 y 39 años, un cuarto entre 40 y 50 y apenas un 5% tiene 60 o más años. Ambas nacionalidades muestran una PEA muy joven: más del 70% de los inmigrantes activos tiene menos de 39 años.

La participación económica de la mujer migrante pareciera ser bastante baja. En el caso de la inmigración argentina, sólo el 29,3% de la PEA es femenina; entre los brasileños, la participación de las mujeres es todavía mucho menor (sólo alcanzan a conformar el 10% de la PEA de esta nacionalidad). Aquí deben considerarse dos cuestiones: la primera es que la economía paraguaya viene incorporando lentamente a la mano de obra femenina⁶⁴; la segunda cuestión es el subregistro censal de la actividad femenina, vinculado al fenómeno conocido como "invisibilidad" del trabajo femenino. Muchos estudios han demostrado que la actividad económica de las mujeres no es considerada como tal y, por lo tanto, no es declarada de dicha manera.

Las mujeres inmigrantes que participan en la actividad económica son fundamentalmente las más jóvenes: en el caso de las brasileñas, el 80% de la PEA tiene entre 10 y 39 años y sólo el 2% tiene 60 y más años. La PEA masculina de esta nacionalidad llega a duplicar este último valor, reuniendo en la franja de mayor edad al 5,2% de los inmigrantes.

La fuerza económico-laboral de los inmigrantes se caracteriza por ser eminentemente joven, con un predominio de brasileños, conformada casi en su totalidad (más del 80%) por varones. Las mujeres inmigrantes activas presentan una estructura etaria aún más joven que los varones inmigrantes.

⁶⁴ Según datos censales a nivel nacional la tasa de participación femenina en 1962 era de 22,9% y en 1992 de 23,8% (Censo 1992, DGEE, 1994). En las zonas urbanas la tasa es por supuesto más elevada, alcanza en 1992, al 35,5%.

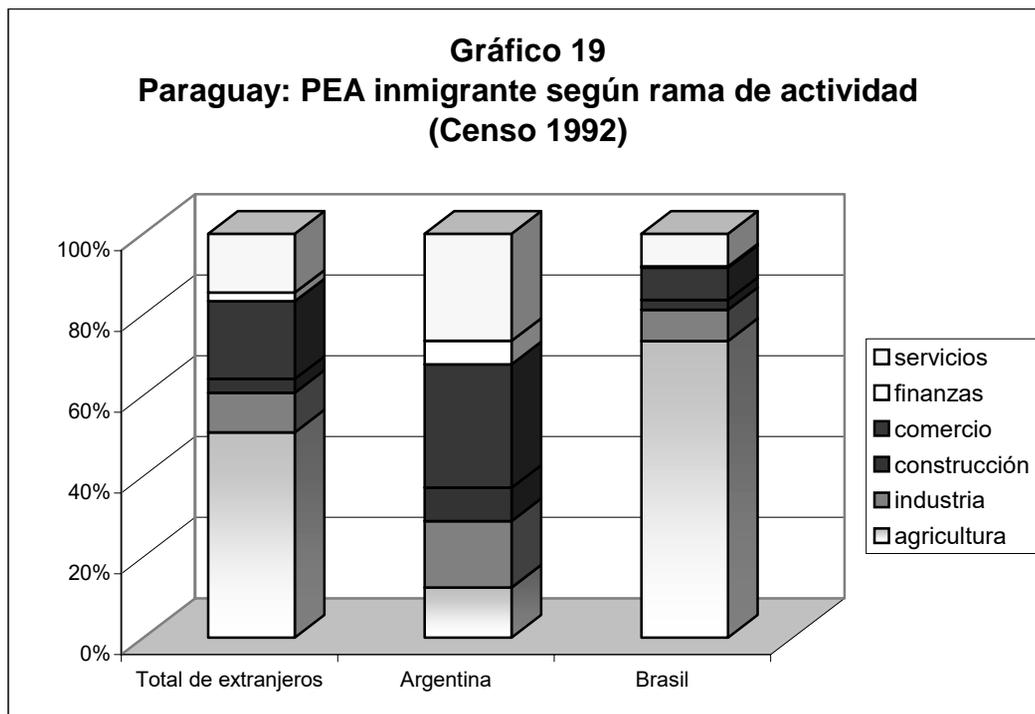
La inmigración internacional aporta el 6,2% de la PEA total de Paraguay. Esta cifra corresponde al nivel nacional; se estima que en aquellas jurisdicciones y zonas con mayor proporción de trabajadores migrantes este valor es mayor.

El nivel de actividad económica⁶⁵ es superior para los inmigrantes que para la población total: el 36,8% de los argentinos se encuentran en actividad económica y, entre los brasileños, este valor se eleva al 47,8%, mostrando el carácter económico-laboral de estos flujos migratorios.

Como ya se había señalado el predominio masculino en la PEA inmigrante, es de esperar que los hombres presenten una mayor participación económica que las mujeres. Más de la mitad de los varones argentinos se encuentra en actividad económica, mientras que para los brasileños esta proporción alcanza al 80%. La proporción de participación económica femenina es mucho menor: el 21,4% de las inmigrantes argentinas y el 10% de las brasileñas se encuentran en actividad económica.

Además, la inserción ocupacional de los trabajadores inmigrantes es selectiva: cerca del 70% de los inmigrantes brasileños se inserta en la agricultura. Le siguen en importancia la industria, el comercio y la construcción; estas tres ramas absorben al 21% de la PEA (cada rama reúne algo más de 7%). En cambio, para la inmigración argentina la actividad económica más importante es el comercio, donde se inserta algo más del 27% de su PEA. Le siguen en orden de importancia los servicios (23,7%), la industria (14,7%) y, por último, la agricultura (11%).

⁶⁵ Calculada como cociente entre la población total y la PEA. A este cálculo le corresponden los siguientes valores PEA total (de 10 años y más) 1.396.733 y población total 4.152.588, resultando el cociente de 33,6%.



Fuente: Elaborado en base a datos de IMILA, CELADE.

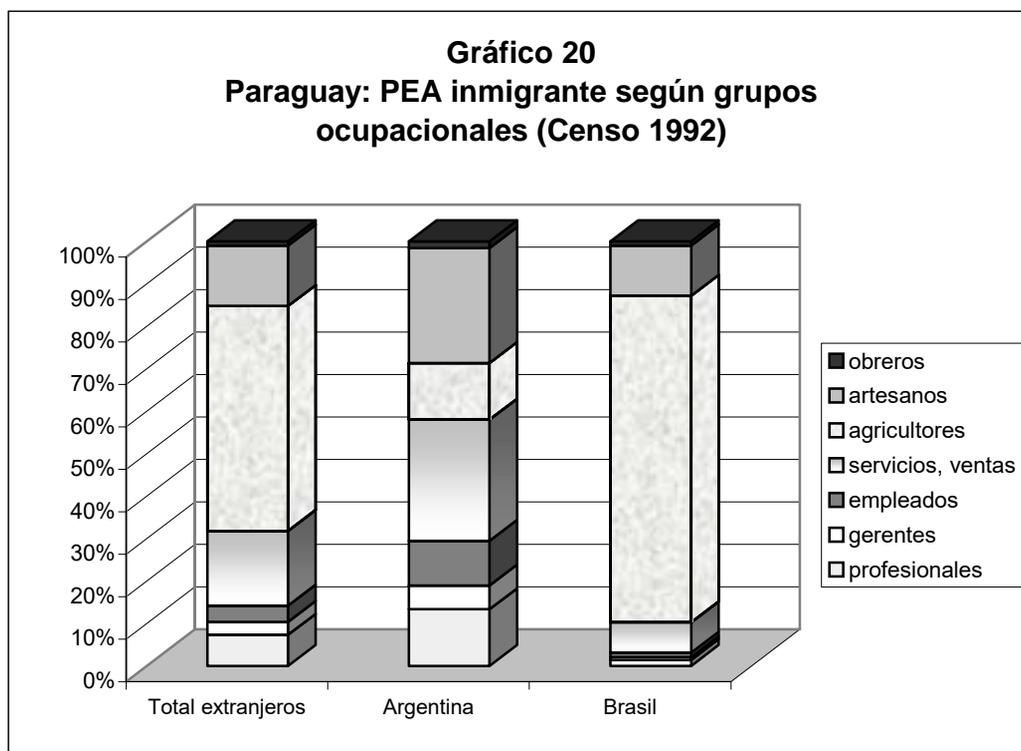
La inserción económica femenina está claramente inclinada hacia los servicios, tanto en el caso de las argentinas como de las brasileñas. Algo más del 40% de la fuerza laboral femenina se ocupa en esta rama de actividad.

La PEA total de Paraguay muestra una fuerte concentración en la agricultura (un tercio de su fuerza de trabajo se ocupa en este sector). La rama de actividad que le sigue en relevancia en cuanto absorción de mano de obra es el sector servicios, seguido por el comercio, la industria y construcción. Si se aglutinan las ramas en las categorías de sectores primario, secundario y terciario (extractivo, transformación y servicios, respectivamente), surge que en los últimos años la economía paraguaya viene terciarizándose, concentrando al 40% de la PEA. El sector primario absorbe al 35,4% y el secundario al 19,7%.

El impacto de la PEA inmigrante varía según los sectores de actividad: alcanza el mayor peso en la agricultura, donde llega a representar a cerca del 9% de los activos de dicha actividad y similar valor alcanza en comercio. Luego, en industria y servicios representan a algo más del 4% de la fuerza de trabajo del sector.

El tipo de inserción laboral o el desempeño en grupos ocupacionales también cambia según se trate de la nacionalidad de la PEA. Los inmigrantes se ocupan, en primer lugar, como agricultores; en segundo lugar, en empleos de servicios/ventas (comerciantes, vendedores, y personas con ocupaciones afines); y, en tercer lugar, como artesanos. Estos tres grupos ocupacionales explican algo más del 75% del tipo de trabajo que realizan los inmigrantes. En el inicio de la jerarquía ocupacional, se observa que los inmigrantes concentran al 6,5% de su PEA en tareas profesionales y

técnicas. Sin embargo, este valor es muy distinto según la nacionalidad: así, los argentinos reúnen al 11% de su PEA y los brasileños sólo al 1,3%.



Fuente: Elaborado en base a datos de IMILA, CELADE.

Los inmigrantes argentinos se insertan principalmente como profesionales, gerentes y empleados (24,3%), en empleos de servicios y ventas (23,5%), como artesanos (23%) y agricultores (11%). En cambio, los brasileños se especializan en ocupaciones como agricultores (69%) y artesanos (10,6%).

La PEA de la población total muestra una distribución ocupacional distinta: algo más de un tercio se emplea como agricultor en tanto que un quinto lo hace como artesanos. Cerca del 13% se desempeña como comerciante o vendedor y el otro 13% como profesional/gerente/ administrador/ empleado de oficina.

El aporte de la mano de obra migrante alcanza distintos pesos en las diferentes ocupaciones; así, la mayor contribución se siente entre los agricultores donde los inmigrantes llegan a conformar el 8,2% de la fuerza de trabajo. Los otros grupos en los que los inmigrantes alcanzan un nivel de participación elevada son, en primer lugar, entre los profesionales, técnicos, gerentes y administradores (7,4%) y, en segundo lugar, entre los comerciantes y vendedores (7,5%).

La inserción laboral de los inmigrantes en Paraguay se produce en ocupaciones muy específicas: los argentinos se ocupan en empleos con una calificación media a alta y en empleos ligados a las áreas de comercio y servicios. La inmigración más

numerosa es la brasileña, la que se ocupa principalmente en trabajos rurales. La participación laboral de los inmigrantes se efectúa, por un lado, en ocupaciones que requieren calificación laboral y, por otro, en ocupaciones ligadas a la agricultura. En el primer tipo de inserción, los inmigrantes no son tan numerosos, pero como la fuerza de trabajo en este tipo de ocupaciones tampoco lo es, el porcentaje de inmigrantes o el peso relativo del aporte inmigrante se vuelve significativo. En el segundo tipo, los inmigrantes alcanzan relevancia en la agricultura debido a que casi la mitad de éstos se concentran en esta actividad. Este es el grupo ocupacional donde los inmigrantes tienen el mayor nivel de incidencia, llegando a representar un porcentaje significativo de la fuerza de trabajo total.

6.2. Los mercados laborales en zonas de frontera

Las características de la economía paraguaya, las actividades del comercio vinculada a la triangulación y a la reexportación de mercaderías y el desarrollo de algunos pueblos y ciudades ubicadas en zonas fronterizas han dado lugar al surgimiento de algunos mercados de trabajo relevantes en dichas zonas. Pueden indicarse, entre las más importantes, a Encarnación y Alberdi (la primera limita con Posadas y la segunda con Formosa, Argentina) y a Ciudad del Este y Pedro Juan Caballero (colindantes con las ciudades brasileñas de Foz de Iguazú y Punta Porá).

En estas ciudades fronterizas, la participación de mano de obra inmigrante es bastante importante no sólo por el grado de impacto sobre la fuerza de trabajo de la zona sino también por la particularidad de los movimientos migratorios que se configuran y por el estrecho vínculo que se establece entre la estructura laboral y el nivel de intercambio económico y comercial. Se trata de zonas donde convergen y entran en contacto las economías de los países; allí conforman una zona de intersecciones las políticas monetarias, impositivas, arancelarias, cuya coyuntura determinan los niveles de intercambio y la dirección de los mismos. Por ejemplo, cuando la moneda de una de las márgenes tiene un valor menor, la ventaja hace que la población se dirija hacia allí para adquirir bienes a menor costo o cuando hay menor protección impositiva y los precios son más reducidos. Ante cambios en la coyuntura monetaria, cambiaria o impositiva, se reorienta la dirección de los intercambios. Estas realidades económicas y comerciales diseñan el escenario de las zonas fronterizas. Vale la pena señalar que estos comportamientos se desarrollan en el marco de un entramado de relaciones culturales, sociales y laborales entre ambas poblaciones.

La realidad del mercado de trabajo en zonas de frontera se caracteriza porque a nivel político-administrativo se encuentra separado y diferenciado, en tanto que a nivel económico, laboral y social se encuentra interconectado y funciona como un mercado regional (y no como dos porciones de mercados nacionales). Por ejemplo, frente a demandas laborales, los pobladores acuden sean nativos o no. "La propia existencia en las áreas de frontera de poblaciones que comparten y se mueven en un espacio territorial de doble (o triple) jurisdicción, conforma una gama de relaciones que se extienden a las actividades más variadas entrelazando nacionalidades y personas" (Pérez Vichich, 2002). Los espacios de frontera proveen una impronta

específica al trabajo de los inmigrantes: la duración y la modalidad con que ingresan, circulan, desarrollan su empleo y se mueven en el territorio del otro país, está más determinado por la realidad económico-laboral que por los límites administrativos demarcados.

Un estudio diagnóstico reciente (Palau, 2001)⁶⁶ identifica en los establecimientos relevados la presencia de 17,5% de trabajadores brasileños y una mayor proporción entre los propietarios donde llegan a representar al 43% del total. Los trabajadores brasileños se emplean en comercios de venta de repuestos, ferreterías, y materiales de construcción. El 40% de esta mano de obra reside en la ciudad fronteriza brasileña y trabaja en el lado paraguayo. Pese a que no pudo determinarse la situación migratoria de estos trabajadores, se estima que se encuentran en condición de irregularidad.

Durante los dos últimos años disminuyó la presencia de trabajadores brasileños debido fundamentalmente al proceso de devaluación de la moneda brasileña, lo que redujo el margen de ganancia en el intercambio de bienes ante la pérdida del valor de una de las monedas. Disminuye la ventaja del cruce de la frontera, el nivel de intercambio comercial y, por lo tanto, los puestos de trabajo asociados a esta actividad.

Los informantes clave contactados durante el desarrollo del estudio citado perciben que también hay un número considerable de trabajadores paraguayos que cruzan la frontera hacia Brasil a fin de realizar distintos trabajos: los hombres en la construcción e incluso como vendedores en algunos comercios y las mujeres como empleadas domésticas. En general, se sostiene que los trabajadores brasileños son contratados para la actividad comercial porque los prefieren ya que hablan portugués y los clientes son principalmente brasileños, los consideran “más desenvueltos y mejor capacitados para la tarea”. Los entrevistados también señalan que se observan abusos en cuanto a las condiciones laborales; por ejemplo, en relación a los horarios de trabajo, esto es frecuente tanto para nativos como para extranjeros. Asimismo, los trabajadores extranjeros normalmente no participan en organizaciones y/o actividades reivindicativas.

La zona fronteriza de mayor importancia por la envergadura económica y el nivel de intercambio que alcanza es Ciudad del Este y Foz de Iguazú. Para Paraguay, Ciudad del Este es una de las jurisdicciones de mayor tamaño poblacional, según estimaciones actuales los habitantes de esta región alcanzarían a 250.000 personas (Palau, 1998)⁶⁷.

⁶⁶ Este estudio fue realizado en la ciudad de Pedro Juan Caballero en base a encuestas aplicadas a los trabajadores de 54 establecimientos productivos.

⁶⁷ “Ciudad del Este (originalmente Pto. Strossner, posteriormente Ciudad Pte. Strossner), nace siendo una avanzada de la colonización y apertura de la frontera agrícola en el este de la región oriental del Paraguay en 1957. A los pocos años se inaugura el “Puente de la Amistad” que la conecta a Foz de Iguazú, un importante centro turístico de Brasil [...] Durante la década del 70 la debilidad de las monedas de Brasil y Argentina y la estabilidad del guaraní con respecto al dólar, la convierte rápidamente en un importante centro comercial fronterizo. Se desarrolla y consolida el contrabando

Según este mismo estudio, "Aproximadamente 6.000 brasileños residentes en Foz de Iguazú cruzan diariamente el Puente de la Amistad para trabajar en Ciudad del Este, y principalmente en las dos ocupaciones arriba mencionadas ("Empleados de oficina y ocupaciones afines" y "Comerciantes, vendedores y afines"). Se trata principalmente de personas jóvenes, mayoría de mujeres, que son "ilegales" desde el punto de vista migratorio y laboral. No existe sobre ellas control migratorio ni las asiste ningún tipo de regulación laboral". En los establecimientos relevados, el 24% de los trabajadores son de nacionalidad brasileña. En su mayoría están empleados en establecimientos comerciales dedicados a la venta de cigarrillos, artículos electrónicos, bazares, farmacias y jugueterías⁶⁸.

Los mercados de trabajo fronterizos constituyen un área importante para la estructura laboral del Paraguay y para la cuestión migratorio-laboral en función del segmento de trabajadores no nativos identificados. No obstante, no debería perderse de vista que la magnitud o el tamaño de dicho mercado está relacionado con la envergadura de la interrelación económico-comercial, la que depende de la coyuntura creada por la disparidad o congruencia a nivel monetario-cambiario emergente de las política macroeconómica de cada país. Si bien la importancia económica es determinante, no debe dejarse de lado en el estudio de la zona fronteriza las dimensiones culturales, históricas y sociales que unen a las poblaciones de ambos lugares.

Se han comenzado a analizar los distintos tipos de movimientos migratorios laborales en las zonas de frontera, considerando la duración o frecuencia y la distancia o regiones involucradas en los desplazamientos: "[...] pueden distinguirse por la periodicidad y por el régimen de ingreso al territorio en donde se desplazan. Así es que podemos identificar los *trabajadores fronterizos* propiamente dichos, los *trabajadores regionales* y los *trabajadores extrarregionales*". Esta clasificación se realiza en base a la periodicidad y frecuencia del cruce de la frontera y la distancia entre las zonas involucradas en el paso Encarnación-Posadas. Los *trabajadores fronterizos* se mueven "casi diariamente cruzando la frontera en uno u otro sentido para desarrollar tareas, sea en relación de dependencia, como trabajador autónomo o ejerciendo alguna especialización o profesión. Generalmente son changarines, empleadas del servicio doméstico, empleados permanentes en el sistema de servicios, o ejercen alguna especialización o profesión. Se registra la mayor cantidad de trabajadores fronterizos entre los paraguayos que cruzan a la ciudad de Posadas. En el caso de los migrantes fronterizos con calificaciones profesionales, el flujo es hacia Encarnación" (OIM, citado en Pérez Vichich, 2002).

tanto de importación como de exportación. Con ello comienza a adquirir importancia el sector comercial, absolutamente dominante entre las actividades económicas de la ciudad".

⁶⁸ El estudio recabó información a través de encuestas y entrevistas en establecimientos de Ciudad del Este. El trabajo de campo se realizó en base a una muestra que recolectó información en 102 establecimientos.

Las investigaciones recopiladas señalan que una gran mayoría de los trabajadores migrantes se emplean en las zonas de frontera en condiciones migratorias irregulares. En general, estos trabajadores carecen de los permisos migratorios correspondientes para el desempeño de las actividades laborales. La propia dinámica de la frontera estimula el intercambio de bienes, mercancías y pobladores o trabajadores; sin embargo, al no contar con regímenes normativos que contemplen la especificidad de la zona fronteriza, escapan a la regulación estatal.

Cabe considerar que los mercados laborales fronterizos más relevantes en cuanto al movimiento de mano de obra de Paraguay se encuentran ubicados en zonas limítrofes de países con los cuales comparte el proceso de integración Mercosur. Por consiguiente, en el marco de la regionalización en marcha se espera que se produzcan avances en materia de regulación del trabajo en estas zonas, contemplando la especificidad migratoria y laboral de las mismas.

7. La migración laboral en Uruguay

En la última década, la economía uruguaya ha sufrido transformaciones estructurales. Al igual que en otros países latinoamericanos, a principios de los noventa se han introducido reformas en materia económica, relacionadas fundamentalmente con la estabilidad monetaria, la reforma del Estado, la apertura externa y, aunque en menor medida que la llevada a cabo por la Argentina, políticas de privatizaciones de empresas del Estado. Estas reformas impactaron sobre la dinámica de la economía y las principales dimensiones del mercado de trabajo.

Luego de una década caracterizada por la falta de crecimiento económico y por las altas tasas de inflación, desde principios de los noventa la economía uruguaya retoma la vía del crecimiento. El PIB adoptó un ritmo de crecimiento muy considerable entre 1990 y 1997, registrando un alza de un 33% (Buxedas y otros, 1999).

Este proceso se dio acompañado de cambios en la composición del PIB: así, los sectores de actividad primario y secundario pierden terreno frente al sector terciario, siendo en 1990 la participación de los primeros de un 11,5% y 26,3% respectivamente y del sector terciario de un 62,2%, mientras en 1997 los dos primeros caen a un 8,2% y 18,3% respectivamente y el sector terciario crece hasta alcanzar un 73,5% del PIB. En consecuencia, a lo largo de la década se advierte una fuerte caída del PIB agropecuario e industrial.

Dentro del sector secundario se observa que la rama de actividad más desfavorecida fue la industria manufacturera (pasa de una participación de un 21,2% del PIB en 1990 a un 14,8% en 2000). Al interior de ésta, no obstante, debe señalarse que a lo largo de la década se manifiesta un comportamiento no uniforme en el conjunto de las actividades agrupadas en esta rama. Así, las unidades dedicadas a la producción de alimentos, química básica, plásticos y aparatos eléctricos aumentan su volumen físico en un 25%, siendo las actividades industriales las que registran un mayor crecimiento.

En el polo opuesto, las actividades que presentan una fuerte caída respecto de los años anteriores son aquellas que estuvieron más expuestas a las políticas de apertura comercial: pesca, aceites y grasas, fiderías, hilados y tejidos, vestimenta, pinturas, artículos de cuero, calzado, abonos y plaguicidas, pinturas, medicamentos, jabones, vidrio, material de transporte, hierro y acero y productos metálicos (Buxedas y otros, 1999).

Complementando lo anterior, se presentan los índices relativos al volumen físico de la industria manufacturera. La distribución del índice de volumen físico (con base 100 = 1988) en la industria manufacturera para 1997 es la siguiente: alimentos, bebidas y tabaco, 126; textiles y vestimenta, cueros, 82; celulosa, papel y cartón, 116; química, 112; minerales no metálicos, 115; metálica básica, 73; maquinaria, equipos, productos metálicos, 65 (Buxedas y otros, 1999). En contraposición a lo ocurrido en

la rama industrial, se verifica a lo largo de toda la década un incremento muy significativo del sector comercio, banca y finanzas, electricidad, gas, agua y la construcción.

Los cambios en la participación de los distintos sectores en el PIB, junto con las reformas institucionales aplicadas en los primeros años de los noventa, fueron configurando una estructura productiva con características diferentes a las sostenidas hasta fines de los años ochenta, basada ahora en criterios de productividad y competitividad. En este sentido, la incorporación de tecnología en el mundo laboral, unida a las innovaciones introducidas en materia de organización del trabajo y de la producción, fueron delineando un escenario en el que la producción por persona tomó un lugar central para poder hacer frente a las condiciones de competencia bajo las cuales se operaba.

En este contexto, se advierte que dentro de la industria manufacturera y el agro se producen numerosos cierres de empresas (Buxedas y otros, 1999). Esto no sólo afectó el tamaño que fue adquiriendo el mercado de trabajo y su capacidad para absorber a la población oferente de su fuerza de trabajo sino que además dio origen a nuevas formas de inserción laboral de los trabajadores en estos mercados.

Un indicador del nivel de actividad económica es la tasa de actividad, calculada como la relación entre el número de personas económicamente activas y el de personas de 14 años o más de edad. Esta tasa aumentó a lo largo de toda la década de los noventa, pasando de un 57% en 1990 a un 60,6% en 2001, lo que indica una mayor participación de la población en las actividades económicas. Este hecho parece derivarse de una creciente participación de la mano de obra femenina en la economía. De esta manera, comparando la evolución de la tasa de actividad de los varones y mujeres, se observa que la de los primeros se mantuvo relativamente constante, oscilando alrededor del 74% entre 1990 y 2001; en cambio, la tasa de actividad femenina se incrementó notablemente en ese lapso de tiempo (43,4% en 1990 y 50,9% en 2001).

La tasa de empleo, por su parte, arroja los siguientes datos: en 1990 es de 53,1% en tanto que en 2001 desciende a 51,4%. El retroceso en materia de volumen de empleo se observa tanto en el área de Montevideo como en el interior urbano. Si bien en el primer quinquenio de los noventa se produjo un aumento en la proporción de los ocupados en relación a la población total, sobre todo en la capital uruguaya, en donde se concentraron las actividades vinculadas al sector terciario de la economía que habían sido impulsadas por las reformas económicas de principios de los noventa, el funcionamiento recesivo de la economía, sumado a la contraída actividad industrial, no permitió mantener a fines de la década la tasa de ocupación en niveles crecientes o estables.

Por último, la tasa de desempleo urbano se ha incrementado notablemente desde principios de la década: mientras en 1990 era de un 8,6%, en 2001 llegó a un 15,3%. Además del aumento en la tasa de desocupación registrado durante los

noventa, en esta década se observa un fuerte deterioro de las condiciones de empleo de gran parte de la población ocupada.

Evaluando la inserción laboral de los ocupados en la actualidad, según datos de la Encuesta Continua de Hogares de 2000, se observa que el 71,3% se inserta en el sector terciario de la economía. El resto se reparte en los sectores primario (4,1%) y secundario (24,3%). Esta distribución merece ser desagregada por rama de actividad: así, un 3,5% de los ocupados se inserta en agricultura, silvicultura, caza y pesca, explotación de minas y canteras, un 12,8% en industrias manufactureras, un 7,2% en construcción, un 17,3% en comercio, un 33,6% en servicios comunales, sociales y personales, un 5% en transporte y comunicaciones y un 5,8% en servicios financieros y empresas.

En relación a la jerarquía de las ocupaciones, se observa que un 21,9% de los ocupados se inserta en empleos de calificación profesional, científica o técnica, un 53,8% desarrolla tareas de tipo operativas y, por último, un 18,5% en ocupaciones no calificadas.

Otro de los indicadores laborales que permite evaluar la calidad del empleo de los ocupados es el de la categoría ocupacional. En relación con ésta, se verifica en la estructura actual una tendencia hacia las situaciones de no dependencia. El volumen de trabajadores en relación de dependencia crece desde 1990 en menor proporción que la PEA, con lo cual puede concluirse que los asalariados pierden peso dentro de la PEA frente a otras categorías de trabajo independiente (cuentapropistas y empleadores). Los trabajadores por cuenta propia aumentan su participación en la PEA en la última década (16,7% en 1990 y 19,6% en 2000).

Asimismo, el volumen de horas semanales trabajadas en la ocupación principal contribuye a conocer la condición del empleo de las personas. De acuerdo a los datos del Instituto Nacional de Estadística (INE), el promedio de horas trabajadas en la ocupación principal en 2000 es de 39,3. Considerando el promedio de horas trabajadas por sector de la actividad económica, se advierte que el sector primario alcanza el nivel más alto (46,8 horas), seguido por los sectores secundario (40,1 horas) y terciario (38,6 horas). En este último es en donde se detectan los niveles más altos de subempleo⁶⁹.

El fenómeno del subempleo afecta con mayor frecuencia a los trabajadores del área de Montevideo y a las mujeres, especialmente aquellas que se desempeñan en el servicio doméstico. Las ramas de actividad en donde se concentra una mayor cantidad de personas subempleadas son: servicios (servicio doméstico y servicios comunitarios, sociales y personales), construcción, enseñanza y comercio. Estas actividades son las que presentan una mayor vulnerabilidad en razón de la falta de cobertura de seguridad social.

⁶⁹ El INE considera como subempleados a las personas con trabajo que trabajan menos de 40 horas semanales y desean y están disponibles para trabajar más horas.

En resumen, la economía uruguaya ha atravesado cambios estructurales en la última década cuyos efectos se evidenciaron rápidamente en la esfera laboral. La transferencia de volumen de trabajo desde el sector secundario al terciario de la economía, la caída en el nivel de empleo junto a la expansión de la tasa de desocupación y subocupación, y los cambios en materia de condiciones laborales configuran un escenario ocupacional precario e impotente para contener a la población activa.

7.1. Impacto de los inmigrantes en la PEA e inserción ocupacional

De acuerdo al censo de 1996, la PEA de Uruguay es de 1.435.397 personas. La PEA nacida en el extranjero (35.781 personas) representa un 2,5% de la PEA total. Dentro de este grupo, un 49,3% corresponde a los inmigrantes originarios de los países del Cono Sur mientras que el resto está compuesto en su gran mayoría por inmigrantes europeos de origen español e italiano.

La PEA inmigrante procedente del Cono Sur alcanza un total de 17.635 personas, representando sólo un 1,2% de la PEA total⁷⁰. Los inmigrantes que tienen una mayor participación dentro de la PEA regional son los originarios de Argentina (55,9%) y Brasil (34,3%). En cambio, el aporte de la inmigración chilena y paraguaya es sumamente bajo.

La distribución de la PEA total por sector de actividad económica da cuenta de una elevada representación del sector terciario (actividades comerciales, transporte, comunicaciones, intermediación financiera y servicios gubernamentales, sociales y personales), alcanzando un 63,3%. El tercio restante se reparte entre los sectores secundario (industrias manufactureras, construcción, generación y distribución de electricidad, gas y agua potable), 24,9%; y primario (ganadería, agricultura, silvicultura, pesca y minería), 11,8%. La caída de los sectores primario y secundario y el crecimiento del sector terciario confirman la tendencia que viene dándose desde la década del setenta en relación a los cambios en la composición de la PEA por sector de actividad. No obstante, este rumbo parece profundizarse desde principios de los noventa, momento en el que las actividades nucleadas dentro del sector terciario crecen en detrimento de las restantes: su aumento es de un 29,9% con respecto a las de 1985.

En este contexto, en relación a la participación de la PEA extranjera dentro del mercado de trabajo uruguayo, se advierte que tanto los nacidos en la región del Cono Sur como en Europa tienen una fuerte participación en las actividades comerciales, de servicios e industrias. Sin embargo, el peso de cada uno de los grupos de inmigrantes resulta ser diferencial al interior de la actividad económica: los europeos se insertan en mayor proporción que los inmigrantes regionales en la rama

⁷⁰ En base a la Encuesta Continua de Hogares, en 2000 la PEA inmigrante regional representa un 1,3% de la PEA total del país.

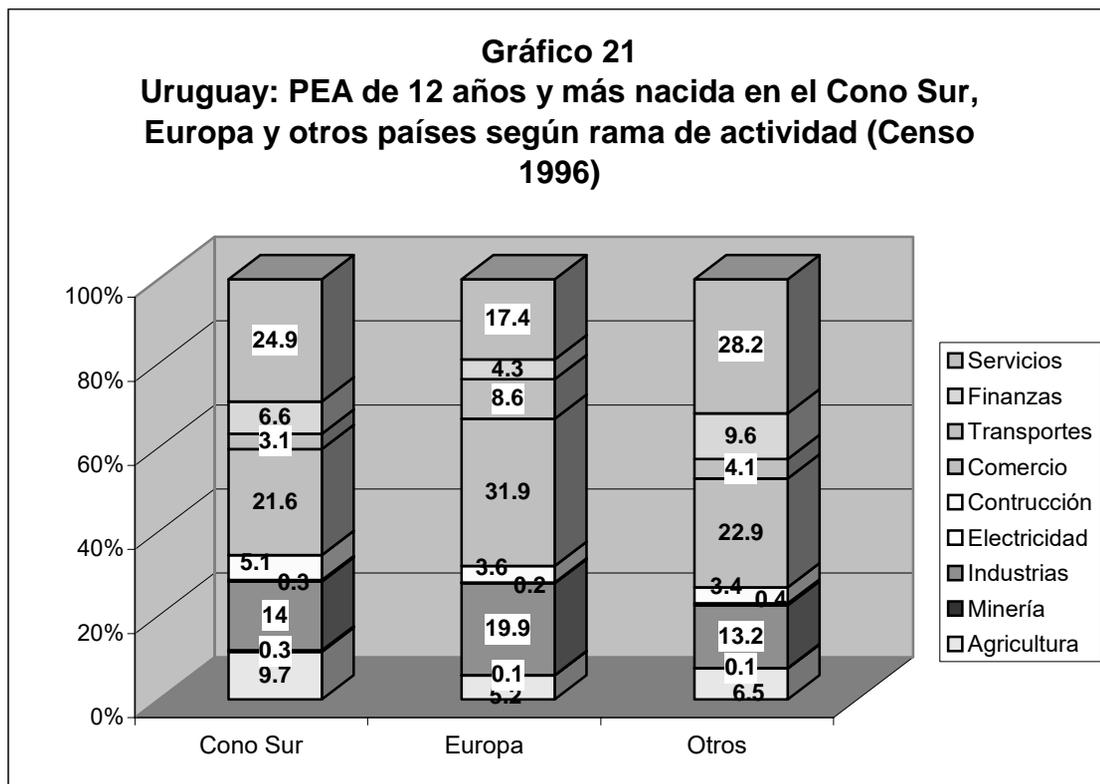
comercio e industria, en tanto que presentan una incidencia menor en lo respectivo a la rama servicios, agricultura y construcción (gráfico 21).

Dentro del bloque Cono Sur, los argentinos se concentran principalmente en las áreas de comercio (24,4%), servicios (23,8%) e industria (16,2%); los brasileños, se distribuyen en los sectores de servicios (23,7%), agricultura (21,7%), comercio (17,4%) e industrias (9,9%); los chilenos, por su parte, se ubican en las ramas de servicios (32,7%), comercio (21,6%) e industrias (14,8%); por último, los paraguayos tienen una fuerte concentración en la rama de servicios (40%), seguida de las actividades industriales (16,9%) y comerciales (16,8%).

De estos datos se desprende que existe cierta selectividad en la inserción ocupacional de las nacionalidades que componen el Cono Sur. Reforzando lo anterior, la participación económica de la población inmigrante procedente de esta zona presenta rasgos singulares en función de su distribución por sexo.

Con respecto a los varones, más de un cuarto de la población argentina se inserta en la rama comercio, un 18,9% en las industrias, un 13,6% en los servicios y un 8,5% en la construcción. Los chilenos, por su parte, tienen una presencia significativa en los servicios (25,6%), el comercio (22,9%), las industrias (17,1%) y, en menor medida, en la construcción (8,7%). La población paraguaya masculina se polariza en dos segmentos, servicios (24,9%) e industrias (24,2%), manteniendo también una importante participación en la rama comercio (16,8%) y construcción (7%). Los brasileños, por último, presentan un fuerte impacto en la agricultura, aportando un tercio de su fuerza de trabajo, y participan, aunque en menor proporción, en las actividades comercio (16,9%), servicios (11,1%), industrias (10,3%) y construcción (9,7%).

En cuanto a la PEA femenina, el impacto más significativo se observa en la rama servicios, llegando en el caso de las mujeres paraguayas a representar un 57,9%. Las chilenas, si bien no registran un porcentaje tan elevado en esta rama de actividad, se ubican en el segundo lugar, alcanzando su participación un 42,5%. Las mujeres argentinas y brasileñas, más dispersas que las anteriores en relación a su ubicación en la estructura productiva, presentan no obstante un peso importante en la rama servicios (36,3% y 39,3%, respectivamente), seguida por el comercio (21,1% y 18,1%) y las industrias (13% y 9,3%).



Fuente: Elaborado en base a datos de IMILA, CELADE.

De acuerdo a lo dicho hasta aquí puede afirmarse que la inserción de la mano de obra originaria del Cono Sur alcanza rasgos diferenciales de acuerdo al sexo de los inmigrantes. Por un lado, los varones se vuelcan en amplias proporciones por las ramas de comercio, servicios, industria y construcción. Sólo la población brasileña presenta una inserción importante en el sector de la agricultura, constituyéndose en la única de las nacionalidades de la región que coloca una porción significativa de su fuerza de trabajo en dicha actividad. Debe destacarse que es en esta actividad, específicamente en las plantaciones de arroz, en donde se han detectado trabajadores brasileños en situación irregular (OIT, 1999a). La inserción ocupacional de la mano de obra brasileña en la agricultura se explica a partir de la influencia que ejerce desde hace varios años la migración de ese origen en la región fronteriza del norte uruguayo. Por otro lado, las mujeres de todas las nacionalidades, aunque especialmente las paraguayas y chilenas, muestran una alta participación en la rama de los servicios. Se presume que, de acuerdo al nivel de instrucción que presentan las inmigrantes paraguayas y chilenas, su inserción dentro de la rama servicios se centraría en las ocupaciones domésticas.

En cuanto a la inserción por grupos ocupacionales, se advierte una fuerte selectividad de la mano de obra en función de su origen regional y nacional. Los inmigrantes europeos se insertan en ocupaciones de mayor jerarquía que los inmigrantes del Cono Sur. Esto se comprueba a partir de su inserción en los dos extremos de la estructura ocupacional. Por un lado, el peso de los europeos es

superior al de los migrantes regionales en la cúspide de la jerarquía ocupacional (24,4% y 16,1% respectivamente); por otro lado, la participación de los sudamericanos en los empleos que requieren bajos niveles de capacitación duplica a la de los europeos (18,6% y 9,2%).

Al interior del Cono Sur, las nacionalidades que tienen una inserción ocupacional menos favorecida, en términos de la calificación de los puestos de trabajo, son la paraguaya y brasileña, con alrededor de un cuarto de su PEA en ese segmento. Los brasileños, además, acompañan esa alta participación en las ocupaciones no calificadas con una muy baja presencia en los empleos de mayor jerarquía.

Con el fin de alcanzar una mayor comprensión acerca de la participación económica de la población migrante en el mercado de trabajo uruguayo, se complementará el análisis anterior con la información proveniente de la ECH del año 2000. Específicamente, se presentarán tres dimensiones laborales que pueden contribuir a iluminar la mirada sobre el tema: intensidad laboral, categoría ocupacional y tamaño del establecimiento.

El porcentaje de inmigrantes regionales ocupados con una intensidad menor a las 40 horas semanales alcanza un 44% (gráfico 22). Esta alta proporción de subocupados dentro del grupo inmigrante originario del Cono Sur se acompaña de una muy baja participación laboral en condiciones horarias normales, esto es, cumpliendo jornadas laborales de entre 8 y 9 horas.

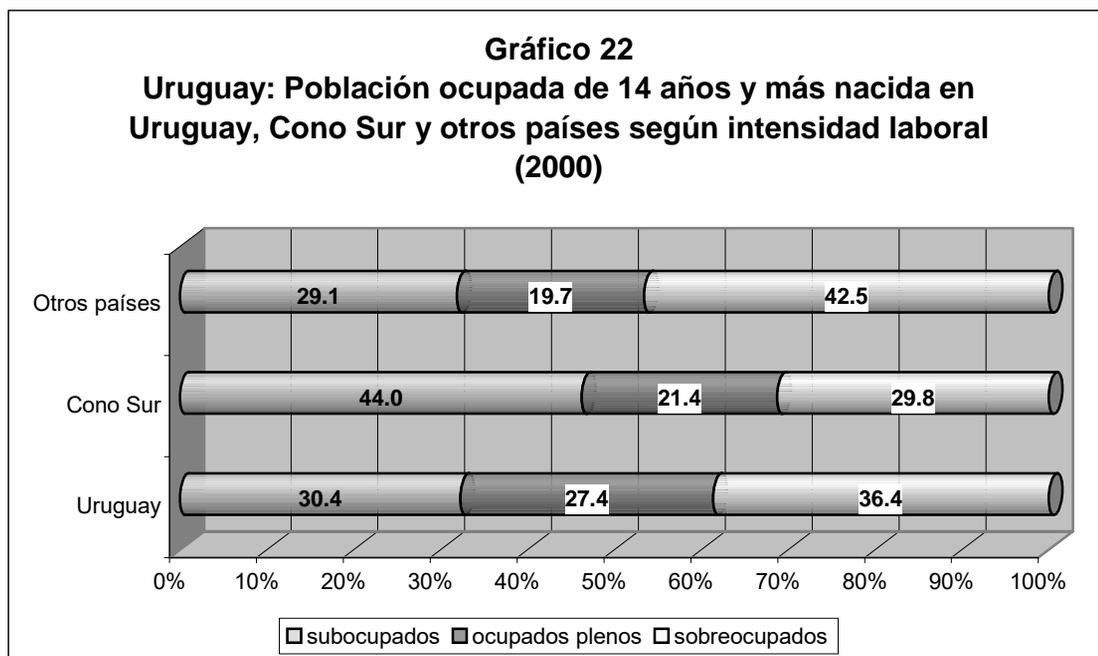
La inserción laboral deficiente, en términos de la duración de la jornada laboral, se constituye en una problemática que afecta al conjunto de la fuerza de trabajo residente en Uruguay. De acuerdo a los datos recabados por el INE, no obstante, la población inmigrante presenta una proporción mayor de ocupados en condiciones de subocupación y sobreocupación.

En relación a la categoría ocupacional, sólo siete de cada diez inmigrantes regionales se incorporan al mercado de trabajo en condiciones asalariadas; el porcentaje restante se ubica mayoritariamente en ocupaciones por cuenta propia. Ahora bien, mientras la proporción de cuentapropistas es mayor entre los inmigrantes regionales en comparación con los grupos nativos e inmigrantes europeos, el porcentaje de patrones entre estos últimos es más de cuatro veces mayor al del segmento procedente del Cono Sur.

Algo similar ocurre en relación al tamaño de los establecimientos en los que se ocupan los inmigrantes regionales. A diferencia de la población nativa, la que tiene una presencia mayoritaria en establecimientos de más de 10 trabajadores, dos tercios del estrato inmigrante regional son empleados en unidades de hasta 10 trabajadores.

A partir de estos datos puede arribarse a algunas conclusiones: primero, el impacto de la mano de obra inmigrante en el mercado de trabajo uruguayo es sumamente

bajo; segundo, existen diferencias notables entre las poblaciones de inmigrantes regionales, europeos y nativos respecto de la calidad de la inserción ocupacional: si bien todos comparten una fuerte participación económica en las áreas de servicios, comercio e industria, principalmente en puestos de trabajo de calificación media, los migrantes del Cono Sur muestran una inserción ocupacional más débil, a raíz del alto porcentaje de no asalariados y subocupados insertos en ocupaciones de baja calificación en pequeños establecimientos.



Fuente: Elaborado en base a datos de ECH.

La inserción diferencial de los inmigrantes en el mercado de trabajo uruguayo indica que algunos grupos poblacionales atraviesan situaciones laborales más desfavorables. Esto se ha podido observar en lo concerniente a los dos segmentos de inmigrantes mayoritarios (regionales y europeos), aunque incluso dentro del grupo de inmigrantes procedentes del Cono Sur. Como consecuencia de lo anterior, y considerando la situación de mayor vulnerabilidad que tienen los inmigrantes en la sociedad receptora por su condición misma de no nativos, se constituyen en sujetos pasibles de ser víctimas de abusos no sólo en el ámbito laboral sino también en los distintas esferas de la vida social.

8. La migración laboral en Brasil

Charles P. Gomes

8.1. Introducción

En este capítulo se analiza la inserción de los trabajadores migrantes en la economía de Brasil. La situación actual de los trabajadores migrantes debe analizarse en el contexto histórico y actual de la inmigración en Brasil. El análisis histórico de los flujos migratorios se presenta bajo un aspecto demográfico, basándose en una tesis demográfica: la inmigración es, sobre todo, una cuestión de números. Un estudio sobre migración internacional o identidad nacional no puede ser separado de los fenómenos del crecimiento y la disminución de la población (Teitelbaum y Winter, 1998). Numerosos ejemplos demuestran la importancia de la demografía para interpretar los factores sociales, económicos y políticos de la inmigración. Por ejemplo, a diferencia de cuanto ocurrió en los primeros decenios del siglo XX, Brasil no sufre de una presión demográfica desde el exterior: el número de solicitantes de asilo, de trabajadores migrantes internacionales y de todo otro tipo de inmigrantes ha disminuido a niveles muy bajos. Los migrantes internacionales constituyen sólo el 0,4% de la población de Brasil. Esta disminución de la inmigración ha tenido un fuerte impacto en la forma en que la sociedad y los políticos gestionan esta materia. La política migratoria se halla ausente de los debates públicos y políticos, en contraste con la importancia que se otorgaba al tema a principios del siglo XX, cuando los inmigrantes ascendían al 7% de la población. En esa época, la nacionalidad, el control migratorio o el derecho de los inmigrantes para votar en elecciones locales constituyeron un animado debate tanto en la prensa brasileña como en el ámbito político. En la actualidad, cuando la inmigración aparece en el debate público, la discusión se centra más bien en el número creciente de brasileños que dejan el país en busca de una mejor vida en el extranjero. Desde fines de los años ochenta Brasil se ha convertido más en un país de emigración que en un país de inmigración. En efecto, la ausencia de la presión demográfica que representan los flujos inmigratorios en el país puede explicar porqué la política migratoria brasileña se encuentra concentrada en una sola agencia gubernamental, aislada del poder legislativo y de la opinión pública. En resumen, el objetivo de este capítulo reposa en el presupuesto que es necesario cuantificar un tema antes de elaborar una hipótesis sociológica o política.

En la primera parte de este capítulo se analizará desde el punto de vista demográfico la historia migratoria de Brasil, suministrando asimismo antecedentes acerca de las políticas migratorias. Posteriormente, se analizará la inserción de los trabajadores migrantes en el mercado de trabajo brasileño. Los datos presentados en este capítulo se concentran en los cambios ocurridos en el último decenio. Las principales fuentes de información son el Ministerio de Trabajo, el Ministerio de Justicia, los censos del Instituto Brasileño de Estadísticas (IBGE) y del Instituto de Política Económica (IPEA).

8.2. Reseña histórica

Tradicionalmente, Brasil siempre ha sido un país de inmigración. Durante el período colonial, los esclavos, principalmente procedentes de Angola, constituían la población extranjera más importante que se encontraba en territorio brasileño. La migración forzosa de africanos comenzó en 1531 y, a pesar de la decisión del Gobierno de cesar con el comercio de esclavos alrededor de 1830, se practicó hasta mediados del siglo XIX, cuando el Gobierno puso en práctica un sistema más severo de control contra los tratantes de esclavos. Finalmente, en 1878 se dictó una ley que abolió la esclavitud en el territorio nacional. Klein (1987) señala que entre 1531 y 1700 se registró la entrada de 610.000 africanos en el puerto de Bahía. Entre 1700 y 1810, esta cifra aumentó a 1.900.000, de los que 1.300.000 procedían de Angola. No existe consenso acerca del número de africanos que ingresaron en Brasil. De acuerdo a un análisis realizado por Robert Conrad, el número fue bastante superior. Este autor estima el número en cerca de 100.000 en el siglo XVI, 2 millones en el siglo XVII, 2 millones en el siglo XVIII y 1.500.000 en la primera mitad del siglo XIX.

Durante todo este período, la mano de obra esclava fue utilizada en las plantaciones de azúcar de la región noreste del país, y en el siglo XVIII en las minas de oro concentradas en el estado de Minas Gerais. En la segunda mitad del siglo XIX, los sectores más importantes de la economía pasaron a ser las plantaciones de café en la región sudeste, que incluye los estados de São Paulo, Río de Janeiro y Minas Gerais. El fin de la migración forzosa de los esclavos africanos y la necesidad de nueva mano de obra de las plantaciones de café originaron una nueva ola de inmigración proveniente de Europa. La mayoría de la nueva población inmigrante hasta 1870 estaba compuesta por portugueses. A partir de entonces, los gobiernos estatales comenzaron a implementar políticas de atracción de nuevos inmigrantes de otras partes de Europa, con el resultado de que Italia, España y Alemania, se sumaron a Portugal como principales países de origen.

En los dos últimos decenios del siglo XIX, se registró la llegada de alrededor de 2 millones de nuevos inmigrantes europeos, principalmente de Italia y Portugal. A principios del siglo XX, la inmigración italiana disminuyó debido, en gran parte, a la decisión del Gobierno de Italia de prohibir la libre migración a Brasil (el decreto Prinetti, de 1902) (Trento, 1989).

Durante los tres primeros decenios del siglo XX el número de nuevos inmigrantes ha sido estimado en 2.200.000, con una neta disminución en el flujo durante la Primera Guerra Mundial. Un aspecto interesante de este período posterior a 1920 es el aumento del número de inmigrantes, principalmente judíos, de Europa Oriental y Rusia.

La crisis económica mundial de 1929 produjo un cambio en el flujo migratorio hacia Brasil. A partir de la implementación de una política más restrictiva en los años

treinta, el número de nuevos migrantes disminuyó más de la mitad comparado con los decenios precedentes.

Después de la Segunda Guerra Mundial, el Gobierno estableció una nueva política de inmigración. La ley daba preferencia a los europeos que componían los flujos migratorios precedentes sobre las otras nacionalidades. El debate político sobre la legislación promulgada muestra un claro consenso entre los formuladores de política acerca de que algunos inmigrantes no eran capaces de integrarse en la sociedad brasileña debido a su "diversidad cultural". A ese respecto, el artículo 2 del decreto 7967 de 1945 presenta una clara connotación étnica y segregacionista, al estipular que en la admisión de inmigrantes deberá considerarse la necesidad de preservar y desarrollar la composición étnica de la población con las características más convenientes de sus orígenes europeos. Por consiguiente, la mayoría de los nuevos inmigrantes tuvieron la misma nacionalidad que los inmigrantes que los precedieron a fines del siglo XIX y principios del siglo XX.

Cuadro 1. Inmigración a Brasil (1872-1972)

Período	Números absolutos	%
1872-1879	176.337	3.3
1880-1889	448.622	8.4
1890-1899	1.198.327	22.4
1900-1909	622.407	11.6
1910-1919	815.453	15.3
1920-1929	846.647	15.8
1930-1939	332.768	6.2
1940-1949	114.085	2.1
1950-1959	583.068	10.9
1960-1969	197.587	3.7
1970-1972	15.558	0.3
Total	5.350.889	100.0

Fuente: Levy, M.S., "O papel da migração internacional na evolução da população brasileira: 1872-1972, Revista de Saúde Pública", n.8 (supl.), 1974.

Cuadro 2. Inmigración a Brasil, por nacionalidades (1872-1972)

Período	Portugal	Italia	España	Alemania	Japón	Otras nac.	Total
1872-79	55.027	45.467	3.392	14.325	-	58.126	176.337
1880-89	104.690	277.124	30.066	18.901	-	17.841	448.622
1890-99	219.353	690.365	164.293	17.084	-	107.232	1.198.327
1900-09	195.586	221.394	113.232	13.848	861	77.486	622.407
1910-19	318.481	138.168	181.651	25.902	27.432	123.819	815.453
1920-29	301.915	106.835	81.931	75.801	58.284	221.881	846.647
1930-39	102.743	22.170	12.746	27.497	99.222	68.390	332.768
1940-49	45.604	15.819	4.702	6.807	2.828	38.325	114.085
1950-59	241.579	91.931	94.693	16.643	33.593	104.629	583.587
1960-69	74.129	12.414	28.397	5.659	25.092	51.896	197.587
1970-72	3.073	804	949	1.050	695	9.017	15.558
1872-1972	1.662.180	1.622.491	716.052	223.517	248.007	878.642	5.350.889

Fuente: Levy, M.S., "O papel da migração internacional na evolução da população brasileira: 1872-1972, Revista de Saúde Pública", n°8 (supl.), 1974.

Con posterioridad al estancamiento de la producción de café durante los años treinta, la mayoría de los nuevos inmigrantes se insertaron en el trabajo en el sector industrial o en cooperativas agrícolas que se establecieron en varias partes de las regiones del sur y del sudeste (Trento, 1989).

Otro importante aspecto del proceso migratorio es que parte de la población que llegó a Brasil después de 1880 no permaneció en el territorio; bien emigraron a otros países de América Latina o bien retornaron a sus países de origen. Muchos italianos dejaron el país después de su arribo. En el período 1872-1970, se estima que el 10,61% de la población inmigrante italiana no permaneció en Brasil, seguidos de los españoles (5,5%), alemanes (4,3%), portugueses (3,7%) y japoneses (1,69%) (Levy, 1974). Teniendo en cuenta el número de entradas y de retornos, la población inmigrante casi nunca representó una proporción significativa de la población total

brasileña. El más alto porcentaje de migrantes nacidos en el extranjero se verificó durante los dos primeros decenios del siglo XX, con un 6,2% de la población residente en Brasil en 1900.

Cuadro 3. Población nacional y extranjera en Brasil (1872-2000)

Año	Brasileños	Extranjeros	% de población extranjera	Total
1872	9.723.602	388.459	3.84	10.112.061
1890	13.982.370	351.545	2.45	14.333.915
1900	16.364.923	1.074.511	6.16	17.439.434
1920	29.069.644	1.565.961	5.11	30.635.605
1940	39.752.979	1.406.342	3.42	41.159.321
1950	50.730.213	1.214.184	2.34	51.944.397
1970	91.909.909	1.229.128	1.32	93.139.037
1980	118.089.858	912.848	0.77	119.002.706
1990	146.209.174	606.626	0.4	146.815.800
2000	169.799.170	733.000	0.4	170.532.170

Fuente: Censos de 1872, 1890, 1900, 1920, 1950, 1970, 1980, 1990, 2000.

A partir de los años sesenta, la política inmigratoria pasó a ser más restrictiva. La admisión de inmigrantes fue limitada a los segmentos económicos que necesitaban mano de obra. La mayoría de los nuevos migrantes se insertaron en el sector industrial. Después del decenio de 1970, sólo se permitió el acceso de nuevos migrantes como residentes permanentes si contaban con un contrato de trabajo con una empresa brasileña. De hecho, el Gobierno pretendía proteger a la fuerza de trabajo local. De acuerdo a representantes gubernamentales, la migración interna de trabajadores calificados y no calificados era lo suficientemente importante como para satisfacer las necesidades del mercado de trabajo en los sectores agrícola e industrial de la economía. Pese a la política inmigratoria restrictiva, el Gobierno federal continuó implementado programas por razones humanitarias (admisión de refugiados o apátridas) o por razones política internacional. Este es el caso del acuerdo firmado entre Brasil y la República de Corea en 1961 que preveía la cesión de tierras para el asentamiento de granjeros coreanos en los estados de Bahía, Mato Grosso y Amazonia (Roseli Galetti, 1995).

La experiencia de los inmigrantes coreanos es un buen indicador de la tendencia de los flujos migratorios internacionales con posterioridad a la puesta en práctica de políticas restrictivas en el país. La mayoría migraron a las grandes ciudades, especialmente São Paulo. Por otra parte, la finalización del programa migratorio establecido por el Gobierno no detuvo ni disminuyó el flujo de migrantes coreanos al país. Por el contrario, la creación de redes sociales de coreanos en la ciudad actuó como factor de atracción para la llegada de nuevos migrantes, incluso durante períodos de políticas migratorias restrictivas. En su carácter de propietarios de pequeñas empresas en la industria textil, los coreanos se encontraban con una necesidad constante de nuevos trabajadores para ampliar su producción. La contratación de un inmigrante irregular no presentaba un serio riesgo por cuanto el negocio textil era un sector económico que prácticamente funcionaba en la

ilegalidad. Por el contrario, la ilegalidad de los empleados contribuía a la caída del nivel de salarios. La creciente tendencia de la economía brasileña de funcionar en la informalidad sumado a las políticas inmigratorias restrictivas desde los años sesenta constituyen los dos principales factores estructurales que determinaron el marco de inserción de parte de los nuevos migrantes en el mercado de trabajo nacional.

A partir de los años ochenta, el Gobierno federal implementó dos programas de amnistía con el objeto de regularizar la situación de los inmigrantes en situación irregular en el país. El primer programa se puso en práctica en 1988 y a través del mismo se regularizaron unos 40.000 migrantes. En 1998, unos 41.000 inmigrantes se beneficiaron de la amnistía. Aunque los números son similares, la mayor diferencia entre ambos programas era el creciente número de migrantes irregulares de países del Mercosur y del resto de América Latina. De entre los siete primeros países de la lista de regularizaciones, cuatro pertenecían a América Latina. Como en la amnistía de 1988, Bolivia ocupó el primer lugar con más de 9.000 ciudadanos regularizados en ambos programas. El programa de amnistía regularizó a más de 7.000 inmigrantes provenientes de otros países del Mercosur.

Cuadro 4. Inmigrantes en situación irregular regularizados en la amnistía de 1988

1- Bolivia	14.006
2- China	9.940
3- Líbano	3.091
4- República de Corea	2.577
5- Perú	2.158
6- Uruguay	1.736
7- Argentina	1.314
8- Chile	515
9- Angola	435
10- Francia	289
11- Portugal	280
12- Estados Unidos	250
13- Nigeria	225
14- Italia	210
15- Paraguay	200
16- Alemania	188
17- Colombia	155
18- España	142
19- Reino Unido	105
20- Cuba	97
21- Japón	96
22- Jordania	74
23- Siria	59
24- Suiza	54
25- Venezuela	51
26- Ecuador	50
27- Canadá	48
28- Suecia	47
29- Polonia	44
30- Países Bajos	44
31- México	37
32- Israel	34
33- Austria	34
34- Guyana	34

35- Palestina	32
36- Suriname	32
37- Rusia	30
38- Liberia	30
39- Pakistán	27
40- Marruecos	25
41- India	24
42- Otros	303
Total	39.131

Fuente: Luiz Paulo T.F. Barreto, Considerações sobre o Brasil Contemporâneo, en: Migrações Internacionais: Contribuições para a Política. Ministerio de Justicia.

Cuadro 5. Inmigrantes en situación irregular regularizados en la amnistía de 1998

1-China	9.229
2-Bolivia	9.155
3-Argentina	3.177
4-Uruguay	2.703
5-República de Corea	2.462
6-Líbano	2.335
7-Perú	2.032
8-Chile	1.784
9-Paraguay	1.156
10-Portugal	954
11-Angola	823
12-Nigeria	518
13-Italia	464
14-Colombia	362
15-Estados Unidos	322
16-Alemania	287
17-España	263
18-Francia	224
19-Japón	173
20-Reino Unido	168
21-Jordania	156
22-Venezuela	151
23-Siria	149
24-Cuba	126
25-Suiza	112
26-Ecuador	89
27-Malasia	88
28-India	65
29-México	65
30-Ghana	54
Otros	1.263
Total	40.909

Fuente: Policía Federal, Servicio de Registro de Inmigración.

A pesar de que el Congreso Nacional no promulgó una nueva ley inmigratoria en los dos últimos decenios, se adoptaron varias decisiones administrativas y gubernamentales para otorgar una mayor flexibilidad a la legislación restrictiva de los años ochenta. En realidad, desde 1997 el Gobierno ha establecido más de 20 nuevas categorías migratorias que permiten la obtención de una carta de residencia y de un permiso de trabajo en una empresa brasileña, con o sin contrato de trabajo. El impacto de estas nuevas resoluciones en la admisión de nuevos inmigrantes fue notable. En 1998, se otorgaron más de 9.000 permisos de trabajo a inmigrantes que

no contaban con un contrato de trabajo específico, lo que representaba el 69,5% del número total de permisos acordados durante todo el año fiscal.

Cuadro 6. Permisos de trabajo otorgados a extranjeros. Años fiscales 1998-1999

Año fiscal	1998	1999
Con contrato de trabajo	4297	3040
Sin contrato de trabajo	9813	10337
Total	14110	13377

Fuente: Ministerio de Trabajo.

Esta política más liberal facilita y contribuye a una movilidad más importante de trabajadores migrantes de otros países de América del Sur, especialmente de los países del Mercosur que no necesitan visa ni pasaporte para viajar en la región. La población extranjera en el país se incrementó en los noventa. De acuerdo al censo presentado en 2001, el número de extranjeros en el país era de 733.000, con un incremento del 20,9% con respecto al decenio anterior (606.000)⁷¹.

De acuerdo a los dos últimos censos (1990, 2000), la población inmigrante representa una proporción muy pequeña de la población del país. Pese al incremento de las cifras de extranjeros en el país desde 1990, los migrantes internacionales representan sólo el 0,4% de la población brasileña, porcentaje que resulta ser el más bajo en toda la historia de la inmigración en Brasil. Desde fines de los ochenta, Brasil se convirtió más en un país de emigración que de inmigración. Algunos autores señalan que la mayor parte de los migrantes brasileños partieron del país durante la crisis económica de la segunda mitad del decenio de los ochenta. De acuerdo a un estudio sobre los inmigrantes brasileños en los Estados Unidos, entre 1985 y 1987 más de 1.250.000 brasileños abandonaron el país para vivir en el extranjero (Sales, 1995). La estimación más reciente presentada por el Ministerio de Relaciones Exteriores confirma la creciente emigración internacional de brasileños. En efecto, la diferencia en el número de brasileños en el extranjero y extranjeros en Brasil continúa a aumentar cada año. Los datos oficiales presentados por el Gobierno de Brasil estiman que unos 1.500.000 brasileños viven en el extranjero (Sales y Salles, 2002). Sin embargo, estos datos no consideran el creciente número de migrantes brasileños en situación irregular. Aun así, los datos demuestran que el número de brasileños en el extranjero duplica el de los inmigrantes en Brasil.

8.3. Panorama del mercado de trabajo brasileño

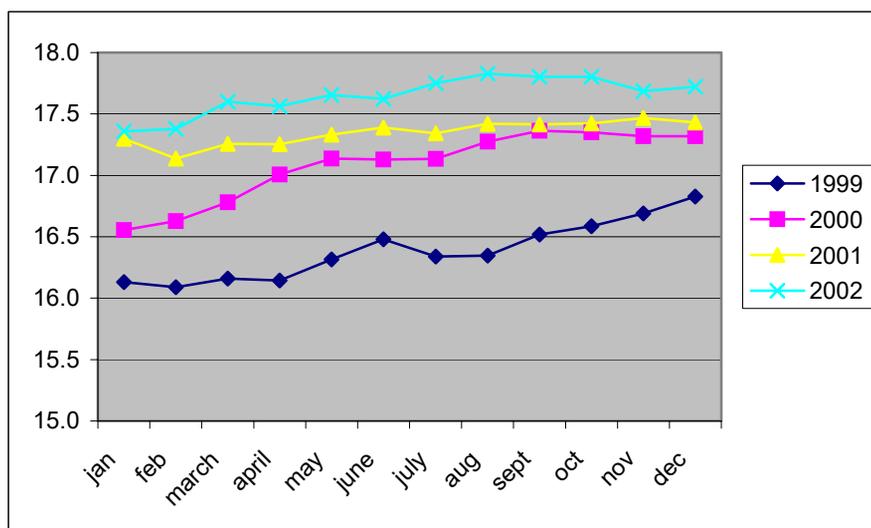
Durante el último decenio, la economía brasileña se caracterizó por la distinta suerte de los distintos planes de reforma estructural. Pueden destacarse tres períodos principales: 1) Desde 1990 a 1994, la economía está marcada por el fracaso de distintas políticas puestas en práctica para hacer frente a la alta tasa inflación

⁷¹ La División de Población de las Naciones Unidas estimaba el stock de migrantes de Brasil en 546.000 en 2000 (0,3% de la población).

producto de la economía inflacionaria de los años ochenta. 2) El período 1994-1999 se caracteriza por el éxito del “plan Real”. El Gobierno logró su principal meta, es decir, la estabilización de la moneda, e impulsó la economía con efectos satisfactorios en los diferentes sectores (la tasa de crecimiento medio fue del 2,7%). 3) El actual panorama económico, que comenzó en 1999 con la depreciación de la moneda y que se conoce como las colinas de la crisis del crédito, caracterizada por las altas y bajas de los flujos de capital extranjero. A lo largo de los últimos tres años, el Gobierno implementó diferentes políticas para mantener el flujo de capital extranjero al país y disminuir la dependencia extranjera, generalmente ofreciendo créditos a los sectores exportadores de la economía.

Todas las políticas económicas adoptadas en el último decenio tuvieron repercusiones en el mercado de trabajo. El plan que estabilizó la moneda permitió un crecimiento constante de la economía. Permitted la contratación de muchos nuevos trabajadores, pero su impacto en el mercado de trabajo no fue lo suficientemente fuerte como para disminuir la tasa de desempleo.

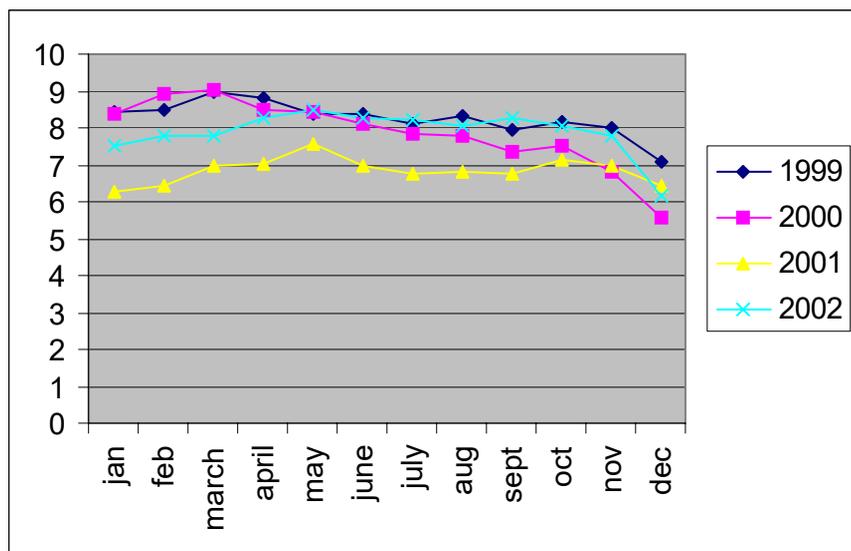
Gráfico 1. Nivel de ocupación en la economía, en millones



Fuente: PME/IBGE.

Puede observarse que el nivel de ocupación en la economía aumenta desde 1999. Pese al incremento del nivel de empleo en el mercado de trabajo de 1999 a 2001, esto no fue seguido por un aumento de la población económicamente activa. La diferencia entre las dos tasas explica el aumento de la tasa de desempleo.

Gráfico 2. Tasa de desempleo en Brasil



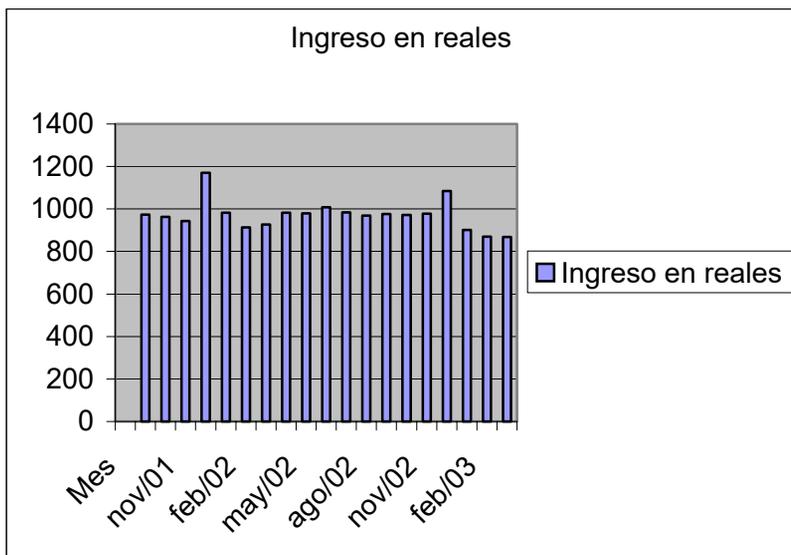
Fuente: PME/IBGE.

La población económicamente activa aumentó en las seis regiones metropolitanas más importantes, de 15.848.195 en 1991 a 18.389.945 en 2001. En el mismo período, la tasa de participación disminuyó del 61,07% al 58,02% y el desempleo aumentó del 4,84% al 7,11%, alcanzando su pico en 1998, con el 7,60%. Resulta especialmente elevado en el sector de la construcción, donde alcanzó el 8,59% en 2000, y en el sector industrial, con el 7,56%.

El ingreso medio aumentó de R\$680,3 en 1991 a R\$765,31 en 1998 y alcanzó una media de alrededor de R\$900 en 2002. Contrariamente a otros países, el nivel de educación tiene una fuerte incidencia en los salarios de la mano de obra brasileña. En 2000, por ejemplo, un trabajador con cuatro años o menos de educación podía ganar R\$382,13, con cinco a ocho años R\$446,04, con nueve a 11 años R\$645,12 y con más de 12 años R\$1.712,02. Por otra parte, la experiencia en el trabajo no tiene una gran influencia en la definición del salario medio según se observa en los países desarrollados. Por ejemplo, en 2000 un trabajador de entre 25 y 29 años de edad tenía un salario de R\$ 603,13 en tanto que otro con la misma calificación y 50-59 años de edad ganaba R\$ 923,07.

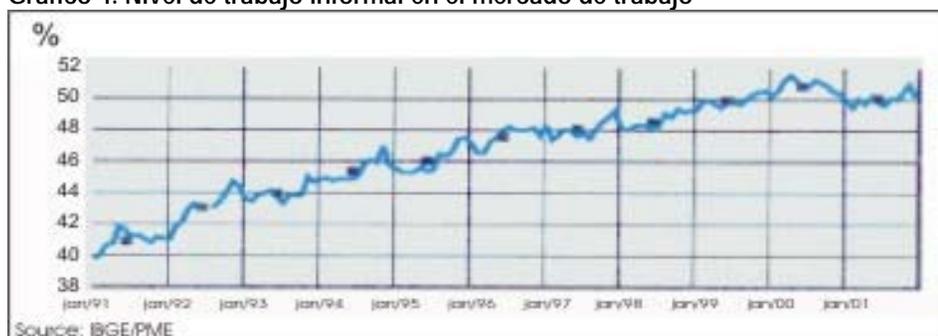
Una de las principales características en la economía de los primeros años noventa fue el crecimiento de las relaciones de trabajo informales. De 1991 a 1996, la tasa de trabajadores informales creció del 40 al 47%. Luego de un corto período de estabilización, la tasa de empleos subterráneos creció nuevamente de manera tal que a fines de 1999 superaba el 50% y alcanzaba el 51% en 2000. Desde entonces, la tasa se estabilizó en alrededor del 50%.

Gráfico 3. Ingreso medio en las áreas metropolitanas de Brasil, septiembre 2001-marzo 2003



Fuente: PME/IBGE.

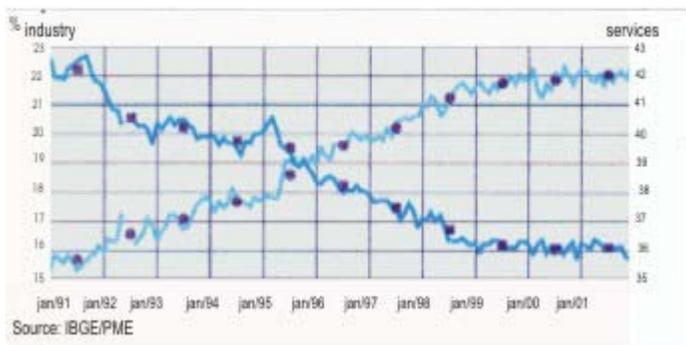
Gráfico 4. Nivel de trabajo informal en el mercado de trabajo



En realidad, el crecimiento de la informalidad se debe principalmente al hecho de que en los años noventa se verificaron profundos cambios en la estructura ocupacional. Estos cambios pueden resumirse en el comportamiento de dos sectores especiales de la economía: la industria de la transformación y el sector de servicios. Por una parte, la industria de la transformación fue el sector más afectado durante el proceso de apertura de la economía. Con la exposición a la competencia internacional, este sector perdió su importancia relativa en el funcionamiento de la economía, su nivel de ocupación disminuyó del 22% en 1991 al 16% a fines de 1999 y permaneció estable desde entonces. Por otra parte, el sector de los servicios aumentó su participación relativa del 36% al 42% en el mismo período.

El crecimiento de los empleos informales en el mercado de trabajo se asocia con la reubicación de la fuerza de trabajo entre sectores durante el último decenio. En tanto que la industria por lo general contrata trabajadores que cuentan con permisos de trabajo, no sucede lo mismo en el sector de servicios, donde la tasa de informalidad alcanza el 60%.

Gráfico 5. Nivel de ocupación en los sectores de servicios e industria



Luego de un crecimiento continuo durante los años noventa, la creación de empleos informales perdió fuerza y se estabilizó desde 2000. Habida cuenta de que el proceso de ajuste de la estructura productiva de la industria de la transformación parece estabilizarse (su participación en la creación de empleo formal e informal fue estable en los últimos dos años) resulta coherente afirmar que la tasa de empleos informales en el mercado de trabajo permanecerá estable en el corto plazo.

Las previsiones para el comportamiento de la economía brasileña a principios de 2002 eran bastante buenas, como lo habían sido en 2000 y 2001. Se esperaba un crecimiento continuo del nivel de ocupación y la reducción de la economía informal, así como una disminución de la tasa de desempleo y una recuperación del nivel general de ingreso nacional. No obstante, esas previsiones no se confirmaron debido a problemas macro, como la crisis energética de 2001, los acontecimientos del 11 de septiembre y el colapso económico argentino. Pese a todos los factores que desalentaban las expectativas de crecimiento económico – la crisis de crédito (provocada por la reducción de los flujos externos de capital), las dificultades del nivel de consumo, los niveles persistentemente altos de las tasas de interés – el mercado de trabajo reaccionó en términos positivos. Su principal variable, el nivel de ocupación, aumentó un 1,5% en las seis regiones cubiertas por el PME (investigación mensual sobre empleo) comparada con el primer semestre de 2002. La principal evolución fue del sector servicios, con un crecimiento del 3,8% seguido por el sector comercio, con un 1,8%. Sin embargo, la industria de la transformación disminuyó en un 0,8% y el sector de la construcción en el 6,7%.

El análisis del desempleo debe considerar tanto los factores de demanda como de oferta del mercado de trabajo. Estos factores pueden ser medidos utilizando los niveles de ocupación de la población económicamente activa. Así, el comportamiento decreciente de la tasa de desempleo que se observaba en el primer semestre de 2002, aunque pequeño, se debe al aumento en el número de trabajadores, expresado por el nivel de participación, que aumentó del 55,9% al 57,2%. En las regiones metropolitanas, tanto los niveles de participación como de ocupación permanecieron estables, constituyéndose en las principales razones del aumento de la tasa de desempleo, del 7,1% al 9,2%. En lo que respecta a la informalidad, los empleos formales aumentaron un 1,1%, en tanto que el nivel de informalidad

aumentó el 2,7%, lo que demuestra que los empleos de la economía subterránea aumentaron más rápidamente que los empleos formales.

8.4. Inserción de trabajadores migrantes en Brasil

Pese a que el Congreso de Brasil no promulgó ninguna nueva ley de inmigración desde los ochenta, se adoptaron varias medidas gubernamentales destinadas a incorporar el nuevo flujo de los trabajadores migrantes arribados a Brasil en los años noventa. El Consejo Nacional de Inmigración, compuesto por miembros nombrados por el Presidente, con la supervisión del Ministerio de Trabajo, fue establecido con el mandato de establecer las medidas reglamentarias necesarias para garantizar la inserción de los extranjeros en el mercado de trabajo brasileño. A partir de la creación del Consejo, a principios de los años ochenta, se adoptaron e implementaron más de 50 resoluciones destinadas a un mejor control de la admisión de los migrantes. Más liberales que restrictivas, estas resoluciones contribuyeron a estimular los flujos migratorios y coadyuvaron a facilitar la inserción de los nuevos migrantes en el mercado de trabajo nacional.

De hecho, el lenguaje vago de la ley de 19 de agosto de 1980 al definir el perfil de los trabajadores migrantes que podían inmigrar al país, se encuentra al origen de la necesidad de adoptar un tan gran número de resoluciones. En un breve texto (párrafo 16) la ley indica las directivas de la política de admisión al estipular que la inmigración deberá estar principalmente dirigida a ofertar fuerza de trabajo a todos los sectores de la economía nacional, de acuerdo a las metas de la política nacional de desarrollo y, en especial, el aumento de la productividad, la asimilación de tecnología y la adquisición de recursos para sectores específicos.

Debido al alcance amplio de la ley, el Consejo Nacional de Inmigración se vio obligado a adoptar varias directivas dirigidas a especificar el tipo de trabajador extranjero que podía ser admitido. Durante el último decenio, las distintas resoluciones adoptadas por el Gobierno diversificaron el número de vías legales para el ingreso de trabajadores migrantes al país. Pese a la adopción de estas resoluciones liberales, la migración legal de trabajadores extranjeros se dirige exclusivamente a la mano de obra calificada, según se define en la ley de inmigración. En la actualidad, teniendo en cuenta el cuerpo normativo, la contratación de fuerza de trabajo extranjera en Brasil puede efectuarse de varias maneras: las visas y los permisos de trabajo variarán de acuerdo al tipo de trabajo.

Podrá otorgarse un permiso de trabajo temporario en los casos de empresas nacionales o extranjeras establecidas en Brasil que necesitan trabajadores extranjeros especializados, o de empresas que necesiten enviar trabajadores al país debido a obligaciones contractuales con empresas radicadas en Brasil; artistas o atletas extranjeros; tripulación de embarcaciones marítimas o fluviales; técnicos, profesores, científicos o investigadores.

Podrá otorgarse un permiso de trabajo permanente a los inversores extranjeros o propietarios de pequeñas empresas en Brasil que contraten al menos a diez trabajadores y que cuenten con un capital superior a los 200.000 dólares; los administradores, gerentes o directivos de asociaciones civiles y comerciales radicadas en el país; técnicos, profesores, científicos o investigadores.

De hecho, la mayor parte de los trabajadores migrantes en Brasil se desempeñan en la administración o en puestos técnicos especializados de empresas nacionales o multinacionales. Pocos son los inmigrantes que ingresan al país para trabajar en los sectores de servicios o agricultura. El cuadro 7 identifica los segmentos del mercado de trabajo que emplean trabajadores migrantes, desagregando entre la población empleada total extranjera y nacional en Brasil y en los tres estados que concentran más trabajadores extranjeros.

Cuadro 7. Población nacional y extranjera según grupos ocupacionales, 1991 y 1998 (porcentajes)

	Brasileños		Extranjeros	
	1991	1998	1991	1998
Brasil				
Administrativos	13,8	12,0	37,3	31,7
Técnicos	8,2	8,3	16,8	22,7
Agricultura/desmante	21,9	22,6	3,5	7,0
Industria/construcción civil	20,7	18,4	13,3	11,9
Comercio	10,0	12,0	15,8	15,1
Transporte/Comunicaciones	4,5	4,1	3,9	2,0
Servicios	13,5	11,0	5,7	3,4
Defensa/otras ocupaciones	7,4	11,7	3,6	6,2
Río de Janeiro – Región Metropolitana				
Administrativos	17,4	15,5	39,7	38,6
Técnicos	12,3	13,1	16,0	18,8
Agricultura/desmante	1,5	0,7	1,3	2,0
Industria/construcción civil	21,7	18,0	11,0	7,9
Comercio	12,4	15,8	16,9	17,8
Transporte/comunicaciones	5,4	5,8	6,2	5,9
Servicios	18,5	14,4	5,5	3,0
Defensa/otras ocupaciones	10,7	16,6	3,3	5,9
São Paulo – Región Metropolitana				
Administrativos	21,1	19,0	39,4	34,8
Técnicos	10,2	11,9	14,8	23,0
Agricultura/desmante	0,9	1,2	1,2	3,1
Industria/construcción civil	25,2	21,8	15,0	13,7
Comercio	11,1	14,4	16,3	16,1
Transporte/comunicaciones	5,5	6,0	3,8	1,9
Servicios	15,2	11,5	5,7	1,2
Defensa/otras ocupaciones	11,0	14,3	3,8	6,2

Río Grande do Sul				
Administrativos	13,8	11,5	30,7	22,5
Técnicos	8,2	7,9	16,9	21,1
Agricultura/desmante	22,9	25,4	5,5	19,8
Industria/construcción civil	22,6	20,7	16,0	7,5
Comercio	9,1	10,0	15,9	10,0
Transporte/comunicaciones	4,4	3,8	3,8	0,9
Servicios	11,9	9,9	7,8	10,8
Defensa/otras ocupaciones	7,1	10,8	3,4	7,3

Fuente: IBGE, Censo demográfico de 1991 y PNDA de 1998 (National Research by Residential Samples).

Como se ha señalado, estas normas fueron adoptadas a partir de 1997 debido a que el Consejo Nacional de Inmigración tenía la intención de crear reglas más flexibles para facilitar la migración internacional de mano de obra. Debido a su carácter liberal, puede asociarse estas resoluciones a la apertura de la economía nacional, que trajo consigo un flujo de inversión extranjera y nuevos negocios con empresas multinacionales y pequeñas empresas internacionales. Las nuevas disposiciones tuvieron un fuerte impacto en el otorgamiento de permisos de trabajo en comparación con el número de permisos de trabajo acordados a inmigrantes con anterioridad a 1997. Por ejemplo, en 1993, el Ministerio de Trabajo otorgó 5.376 permisos de trabajo a extranjeros. En 1997, ese número había aumentado más del 30%, y en 2001 alcanzó su más alto nivel con más de 21.000 nuevos permisos.

Cuadro 8. Permisos de trabajo otorgados a extranjeros en Brasil

Año	Número de permisos
1993	5.376
1994	4.236
1995	3.792
1996	4.002
1997	7.090
1998	14.110
1999	13.377
2000	19.500
2001	21.547
2002 (enero a mayo)	7.408

Fuente: Ministerio de Trabajo.

En 1997, el Consejo Nacional de Inmigración adoptó tres nuevas resoluciones normativas que distinguían el perfil de los trabajadores migrantes. La primera preveía el otorgamiento de permisos de trabajo a investigadores, técnicos calificados, científicos y profesores (resolución del 29 de abril de 1997); la segunda estipulaba visas permanentes para extranjeros que hubieran perdido su residencia por haber permanecido fuera del país más del plazo autorizado (resolución del 21 de agosto de 1997) y la tercera acordaba permisos de trabajo a ejecutivos, administradores y directores de empresas comerciales.

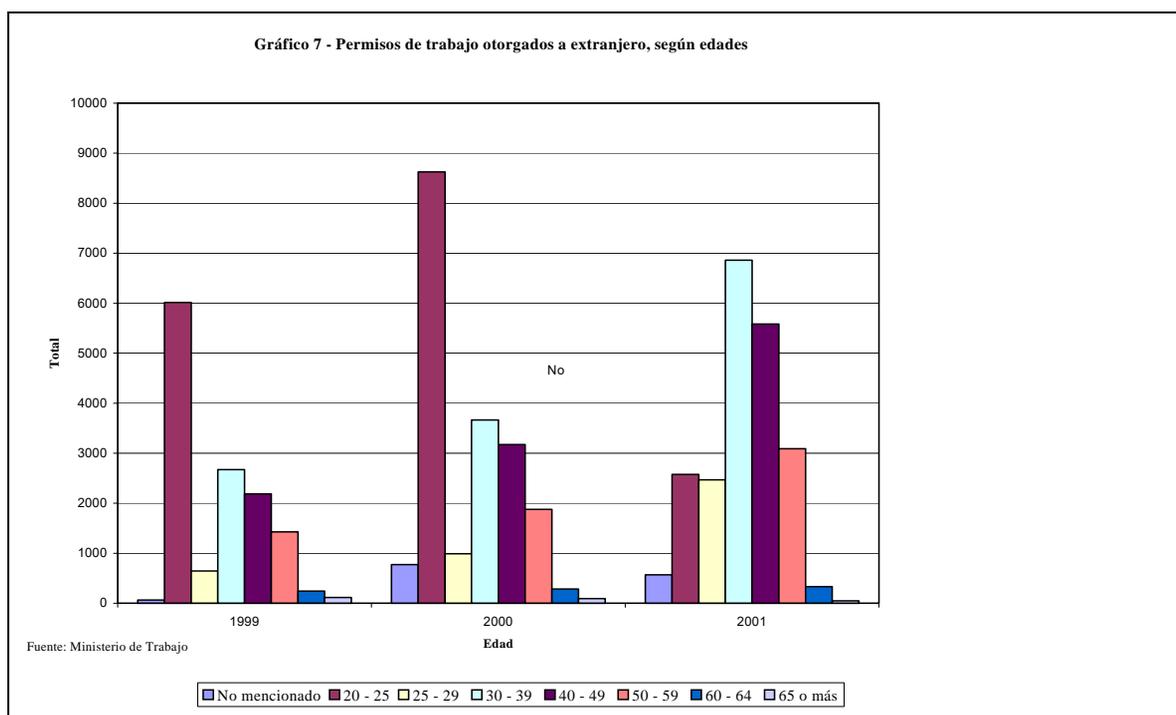
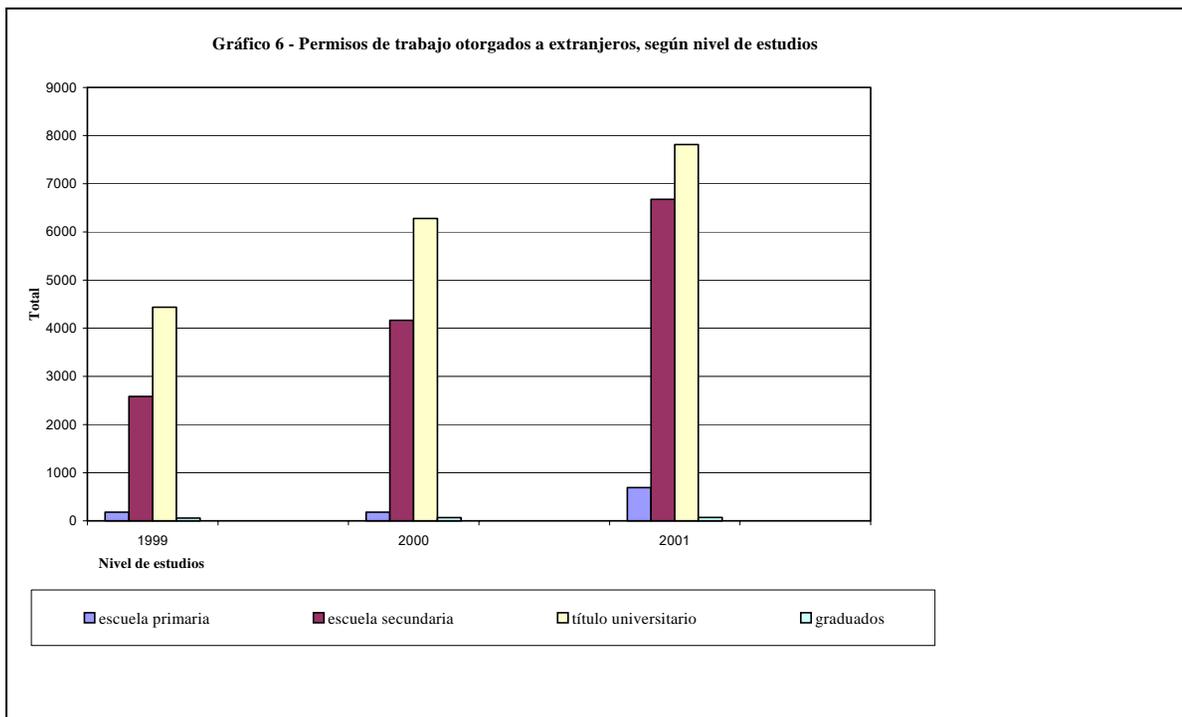
Las estadísticas acerca de los trabajadores migrantes que recibieron un permiso de trabajo señalan un número creciente de trabajadores en la categoría de ejecutivos y directores. Sin embargo, la categoría que más impulsó al Gobierno a otorgar más permisos de trabajo fue la de trabajadores temporarios o sin contrato (véase el cuadro 9). Si bien esta categoría incluye técnicos, profesores y científicos, la mayoría de los permisos fueron acordados a técnicos que llegaban a empresas brasileñas o extranjeras radicadas en Brasil.

Cuadro 9. Permisos acordados, por tipo de trabajo (porcentajes)

Tipo de trabajo	1993	1994	1995	1996	1997
Artistas y atletas	11,34	10,05	12,00	10,84	9,59
Temporario con contrato	48,21	37,63	38,47	50,47	55,02
Temporario sin contrato	26,48	38,86	35,60	22,00	19,20
Permanente con contrato	3,01	1,56	1,16	1,29	1,22
Permanente sin contrato	12,29	9,54	9,21	11,44	11,35
Otros	0,95	2,37	3,56	5,34	3,63
Total	5.376	4.236	3.792	4.002	7.090

Fuente: Ministerio de Trabajo

En 1998 el Consejo Nacional de Inmigración adoptó ocho resoluciones para mejorar el control en la admisión de extranjeros. Varias de entre ellas tenían un tenor más restrictivo. Por ejemplo, la resolución normativa No. 12, de 1998, establece un nivel mínimo de educación para los trabajadores extranjeros que deseen migrar al país con contrato de trabajo. Por tanto, no resulta sorprendente que la mayor parte de los trabajadores admitidos legalmente tengan al menos estudios secundarios. Esta política puede ser percibida como una continuación del intento de la ley de 1980 de impedir el ingreso de trabajadores no calificados en el país. En efecto, los trabajadores con diploma universitario predominaron en la migración legal de extranjeros (véase el gráfico 6). El mínimo de escolaridad exigido por el Gobierno también explica la composición por edades de los trabajadores migrantes: entre 20 y 34 años (véase el gráfico 7).



Otro aspecto interesante del perfil de estos migrantes resulta ser la concentración de hombres con respecto a las mujeres (véase el cuadro 10). Sumado al hecho de que la mayoría de las empresas multinacionales y brasileñas contratan más hombres que mujeres, la razón que explica la ausencia de más mujeres extranjeras en el mercado de trabajo brasileño es que la ley de inmigración no concede permisos de trabajo a los parientes cercanos de los trabajadores migrantes, es decir, la reunificación familiar no trae aparejada la concesión de permisos de trabajo para toda la familia.

La división equilibrada por sexos del número total de migrantes establecidos en Brasil demuestra que si bien una entera familia migra al país, no todos los miembros tienen acceso al mercado de trabajo.

Cuadro 10. Permisos de trabajo expedidos a extranjeros, por género (porcentajes)

Año	1999	2000	2001
Hombres	88,16	89,79	81,68
Mujeres	11,84	10,21	18,32

Cuadro 11. Población extranjera en Brasil por género y edad, 1980 y 1991

Edades	1980		1991	
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
0-9	13711	13246	551	5665
10-24	34368	32604	17801	19644
25-44	145466	114572	76066	62301
45 y más	287703	271178	217975	201667
Total	481248	431600	317352	289277

Fuente: IBGE, censos demográficos de 1980 y 1991.

Una de las resoluciones más liberales adoptadas por el Consejo en 1998 se refiere a los permisos de trabajo para pequeños empresarios. Similar a la legislación norteamericana, la resolución normativa No. 28, de 1998, prevé una visa permanente para inversores que deseen establecer un pequeño negocio en el país, con la condición de que respeten dos criterios: la empresa debe tener un mínimo de capital (alrededor de 200.000 dólares) y debe crear al menos diez nuevos empleos en el país. El Consejo también estableció nuevas vías legales para trabajadores migrantes sin contrato de trabajo en el país (investigadores, científicos, profesores y médicos). Otra importante decisión es la resolución No. 31, de 1998, que otorga permisos de trabajo a la tripulación de naves extranjeras que trabajen en aguas marítimas o fluviales brasileñas contratados por empresas brasileñas o extranjeras radicadas en el país. El número de permisos de trabajo para esta categoría resulta representativo en comparación con otros sectores de la economía.

En 1999, el Consejo Nacional de Inmigración adoptó más de diez resoluciones de naturaleza muy liberal. Las más importantes se refieren a la autorización dada a la Oficina de Empleo para otorgar permisos de trabajo a trabajadores migrantes que no cuenten con contrato de trabajo firmado por una empresa radicada en Brasil. La resolución No. 33 prevé permisos de trabajo para atletas y artistas sin contrato de trabajo. La resolución No. 34 permite el otorgamiento de permisos de trabajo a técnicos, y otras tres resoluciones (Nos. 37, 41 y 42) prevén visas para trabajadores que ingresan al país para capacitarse en el trabajo. En respeto de la legislación internacional, el Consejo adoptó una resolución que permite la reunificación familiar (resolución No. 36). En 2000, el Consejo adoptó la resolución No. 45 que prevé el otorgamiento de visa permanente a los extranjeros jubilados que deseen establecerse en Brasil. La condición para recibir la visa es un ingreso superior a 1.500 dólares por cada persona que integre el grupo familiar, incluidos los dependientes.

Cuadro 12. Permisos de trabajo emitidos a extranjeros por tipo de empleo, 1998 a julio de 2000

Tipo de empleo	Base jurídica	1998	1999	2000
Sin contrato de trabajo				
Trabajo marítimo	Res. 19/88	2216	1538	7
Artistas (individuales)	Res. 3384/87	1597	367	434
Pesca	Res. 03/97	562	340	1
Artistas y atletas	Res.07/97	3738	2550	75
Religiosos y asistencia social	Res.08/97	51	317	132
Administración y dirección	Res.10/97	713	661	534
Asistencia técnica (acuerdos de cooperación)	Res.13/98	906	1070	6
Formación profesional	Res.22/98	0	17	1
Residencia médica	Res.23/98	0	7	4
Inversores (persona física)	Res.28/98	0	26	35
Tripulación de naves (contrato de leasing)	Res.31/98	0	1899	5116
Tripulación de naves (pesqueros)	Res.32/99	0	234	544
Artistas y atletas	Res.33/99	0	1074	1976
Asistencia técnica (free-lancer)	Res.34/99	29	338	1207
Formación profesional	Res.37/99	0	0	21
Total sin contrato de trabajo	-	9812	10438	10093
Con contrato de trabajo				
Profesores, investigadores y científicos	Res.01/97	34	83	34
	Res.3721/90	4263	2178	1316
Total con contrato de trabajo	-	4297	2261	1350

Situaciones especiales				
Migración japonesa	Nota 581/ME/83	1	3	0
Situaciones especiales examinadas por el Consejo	Res.32/94	0	5	0
Casos omitidos	Res.27/98	0	9	2
	Decreto presidencial	0	0	1
Total situaciones especiales	-	1	17	3
Total general		14110	12716	11446

El análisis de los datos sugiere un aumento de la migración de trabajadores extranjeros sin contrato firmado por una empresa establecida en Brasil con anterioridad a su llegada. En 1999, por ejemplo, el 82% de los permisos de trabajo otorgados por el Ministerio de Trabajo se referían a trabajadores migrantes sin contrato. Si se considera el largo período de restricciones que caracterizó la política de inmigración en los años sesenta – el Gobierno decidió no permitir la llegada de trabajadores migrantes sin contrato de trabajo – las medidas adoptadas por el Consejo Nacional de Inmigración en la segunda mitad de los noventa puede ser percibida como un importante paso hacia una política más liberal. Las medidas adoptadas por el Consejo no sólo convirtieron en obsoleta la ley de los ochenta sino que demuestran la concentración de poder en una única agencia del Poder Ejecutivo que define los lineamientos de la política migratoria en Brasil. El único principio restrictivo que el Consejo preservó de la ley de migraciones de 1980 es la oposición a la migración internacional no calificada.

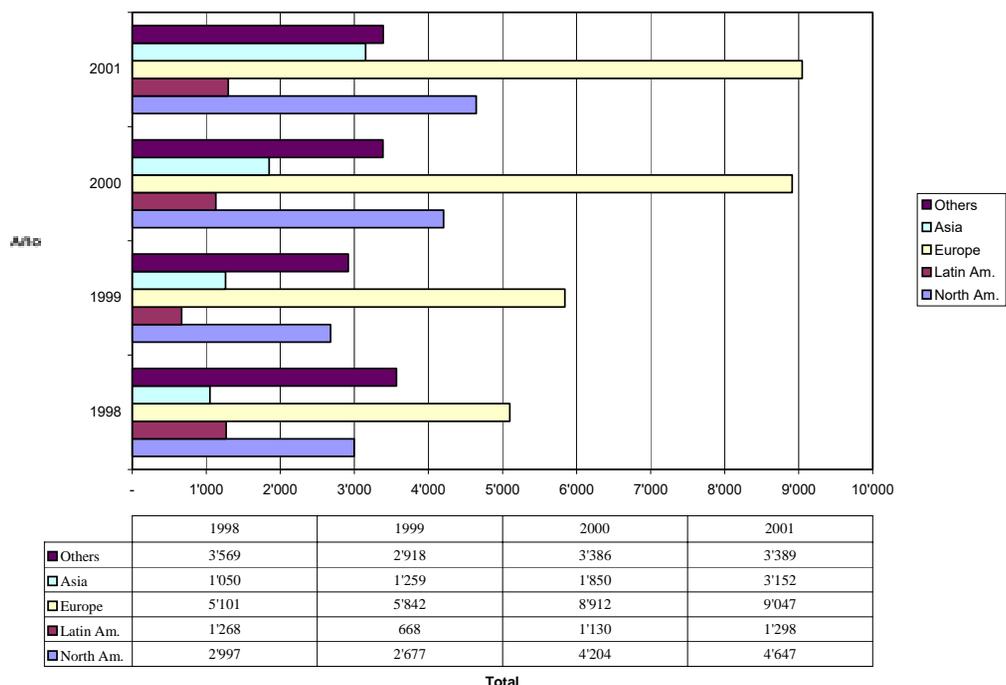
Otro aspecto importante de la migración legal al Brasil lo constituye la nacionalidad de los nuevos extranjeros a quienes se permite trabajar en el país. Durante los últimos tres años, el número de trabajadores migrantes norteamericanos es muy superior que el número de migrantes de otras nacionalidades. En 1998, por ejemplo, más de 2.500 norteamericanos recibieron un permiso de trabajo, en tanto que la segunda nacionalidad en la lista (británicos) obtuvo sólo alrededor de 1.000 permisos de trabajo. Sin embargo, en tanto continente, América del Norte tiene muchos menos trabajadores migrantes que Europa. En los últimos tres años, el número de trabajadores migrantes europeos representó más que el doble de los norteamericanos y cinco veces más que los sudamericanos. Entre los migrantes sudamericanos, los argentinos encabezan la lista con al menos 500 permisos de trabajo cada año.

8.5. Inmigrantes en situación irregular: inserción en el mercado de trabajo

El análisis de estos datos demuestra claramente que son pocos los migrantes provenientes de otros países de América Latina que pueden utilizar las distintas vías de migración regular al país. La nacionalidad de los trabajadores migrantes legalmente admitidos en Brasil difiere completamente de la nacionalidad de los extranjeros indocumentados que beneficiaron de la amnistía de 1998. Los países cuyos nacionales se beneficiaron en mayor número de la

misma fueron Bolivia, Argentina, Uruguay, China, República de Corea, Líbano, Perú, Chile y Paraguay, en tanto que los nacionales de Estados Unidos, Italia, Alemania, Reino Unido y Francia componían el principal grupo de extranjeros que inmigraron legalmente al Brasil en los pasados cuatro años.

Gráfico 8. Permisos de trabajo otorgados a extranjeros, por región de origen



Cuadro 13. Permisos de trabajo otorgados a trabajadores migrantes, por país de origen

País	1998	1999	2000	2001
Estados Unidos	2.629	2.295	3.712	4.163
Reino Unido	1.071	1.413	2.649	2.736
Alemania	833	817	1.211	868
Francia	822	1.070	1.328	1.219
Noruega		446	752	838
Argentina	553	403	530	500
Italia	546	631	902	805
Países Bajos	493	288	509	584
España	446	761	663	807
Japón	373	380	580	946
Canadá	368	382	492	484
Dinamarca		69	377	359
Portugal	349	210	308	315
Colombia	99	95	205	276
Perú		63	208	302
Bolivia	234	-	-	-
China	327	548	678	1.630

Rusia	323	4	9	271
Bélgica	218	-	-	-
Filipinas	188	242	490	322
Israel	162	-	-	-
Cuba	162	107	187	220
México	112	-	-	-
Chile	108	-	-	-
India		89	102	254
Suecia		133	204	245
Otros	3.569	2.918	3.386	3.389
Total	14.110	13.364	19.482	21.533

Fuente: Ministerio de Trabajo.

Los datos para 2001 demuestran otro factor interesante: el número de permisos de trabajo otorgados a trabajadores chinos casi se triplicó con respecto a años anteriores. La posibilidad legal de la reunificación familiar (resolución No. 36 de 1999, implementada en 2000) podría explicar el número creciente de permisos de trabajo emitidos a nacionales chinos. Aunque algunas de las resoluciones del Gobierno mejoraron las posibilidades para los latinoamericanos y chinos para inmigrar regularmente, la mayor atracción para estos inmigrantes la constituye la demanda de trabajadores no calificados en las grandes ciudades de Brasil, especialmente São Paulo. Pese a que la política migratoria no permite el ingreso de trabajadores no calificados, el arribo de trabajadores migrantes pobres de América Latina y Asia no ha disminuido en los últimos dos decenios. Por lo general, inmigran irregularmente al país, buscan trabajo en el mercado negro y esperan la próxima amnistía para regularizar su estadía.

Los migrantes indocumentados enfrentan numerosas dificultades pero sin embargo la mayoría continúa a arribar en busca de oportunidades a pesar del costo. Su mayor problema es el hecho de que todas las transacciones económicas formales en Brasil necesitan de una "tarjeta fiscal" (CPF) que sólo los migrantes en situación regular pueden obtener. Por consiguiente, los migrantes irregulares no pueden abrir cuentas bancarias, alquilar una casa legalmente, pedir el servicio de teléfonos o recibir facturas por los servicios de agua, electricidad y gas a su nombre. No obstante todos estos obstáculos, varios otros factores facilitan la migración irregular de trabajadores. El estímulo más importante para la migración irregular deriva de la informalidad en la que opera casi la mitad del mercado de trabajo de Brasil. Así pues, es más fácil para los trabajadores extranjeros hacerse emplear sin documentos.

En efecto, los sectores económicos que contratan inmigrantes no calificados en situación irregular, como es el caso de la industria textil, tienen una tendencia cada vez mayor a operar en la informalidad. Otro factor importante que facilita la migración irregular, es una débil política de control migratorio externa e interna en Brasil. Las grandes fronteras territoriales entre Brasil y casi todos los otros países de América del Sur crean grandes dificultades para el control fronterizo. Desde mediados de los noventa, las autoridades de la policía federal presentaron un proyecto para mejorar el pasaporte brasileño con un sistema de "lectura electrónica"

para controlar mejor la entrada de personas al territorio, pero el Gobierno aún no acordó el dinero necesario para implementar la reforma (Baeninger y Antico, 1996).

No existe una estimación precisa del número de migrantes irregulares que trabajan en el sector informal de la economía brasileña. La policía federal ha estimado que el número alcanzaba el millón y que la mayor parte eran trabajadores no calificados. En un estudio sobre los migrantes bolivianos en la ciudad de São Paulo, se señala que la mayor parte de los bolivianos en el país son indocumentados. Los nuevos inmigrantes son pobres, jóvenes, con baja escolaridad, que usualmente trabajan en la industria textil. Por lo general viven en su lugar de trabajo y en condiciones muy precarias. El salario de empleados ilegales en la costura varía entre 40 y 200 dólares de Estados Unidos mensuales. La variación del salario depende del número de piezas que el trabajo puede producir en una jornada de trabajo. No resulta así sorprendente que los trabajadores tienden a trabajar más de 12 horas por día y que trabajen también los fines de semana (Da Silva, 1997). Este análisis documenta las precarias condiciones de trabajo de los migrantes irregulares en la economía informal; sin embargo, la precariedad no difiere demasiado de las condiciones de trabajo de los propios brasileños que laboran en la economía informal.

8.6. Protección jurídica y beneficios sociales

Brasil cuenta con una extensa tradición en la garantía de la protección jurídica de los extranjeros que se encuentran en su territorio. Desde la primera Constitución republicana de 1891, los tribunales federales acordaron a los inmigrantes el derecho al debido proceso y a igualdad de protección en casos de expulsión o deportación. En los años noventa, los tribunales federales han aplicado constantemente el principio de igualdad ante la ley para garantizar la educación y el acceso a la salud a los migrantes en situación irregular cuya escolaridad o atención de salud les hubiera sido negada en diferentes estados del país⁷². Al igual que en otros países, los inmigrantes en general, y los migrantes irregulares en particular, no tienen mucha conciencia de sus derechos y ni la capacidad para costearse un abogado que los defienda ante los tribunales.

Las precarias condiciones de trabajo que la economía informal impone a los trabajadores nacionales y extranjeros difiere de las condiciones de trabajo de quienes laboran en la economía formal. Todos los inmigrantes en situación regular con permiso de trabajo se benefician de los mismos derechos que son garantizados a los trabajadores brasileños por la legislación brasileña del trabajo (CLT). Se considera ilegal toda diferencia de trato y tal

⁷² Informe presentado en una entrevista con Luis Paulo Barreto, a cargo del departamento de inmigración del Ministerio de Justicia.

conducta se halla sujeta a severas penalidades. El persistente reclamo de los trabajadores extranjeros en situación regular se refiere menos a sus derechos que a la imposibilidad de que sus parientes (en especial, los cónyuges) gocen del derecho a trabajar en el país. El hecho de que el Gobierno brasileño no otorgue permisos de trabajo a los miembros de la familia de los inmigrantes explica la baja tasa de permisos de trabajo que se renuevan cada dos años en el país. De acuerdo al Ministerio de Trabajo, menos del 15% de extranjeros renuevan su visa luego de permanecer dos años en el país.

9. Inserción sociolaboral de los migrantes

*Ezequiel Texidó
Gladys Baer*

9.1. La vulnerabilidad

La relación entre la inmigración y la vulnerabilidad sociolaboral adquiere una importancia relativamente alta. La asociación entre ambos fenómenos se produce debido al contexto económico-social en que transcurren las migraciones en nuestros días. Pertenecer a un grupo étnico o nacional en particular, sumado a la propia condición de no nativo o extranjero de que “gozan” los inmigrantes en las sociedades receptoras, se convierte en un motivo suficiente para comprender el lugar ocupado por estos estratos poblacionales en las sociedades contemporáneas.

En los países de recepción, se evidencia una fuerte exposición y/o propensión de los grupos de inmigrantes a situaciones de exclusión social. En este sentido, la inmigración se constituye en una fuente de vulnerabilidad social. La condición de migración de las personas ubica a los sujetos portadores de esta relación social en una posición de desventaja. Incluso, en los casos en los que los inmigrantes comparten con los nativos determinadas circunstancias sociales desfavorables, los primeros enfrentan mayores problemas debido a la existencia de actitudes discriminatorias o de menoscabo hacia ellos.

En general, diversos sectores sociales de los países a donde llegan los inmigrantes tienden a estigmatizar a esta población, atribuyéndoles características fundamentalmente negativas. En efecto, según la percepción dominante, los individuos se movilizan motivados por diferentes carencias, se establecen en los lugares de acogida en condiciones irregulares y se encuentran disponibles a aceptar cualquier actividad, aun aquellas que los nativos rechazan.

En relación a los inmigrantes externos, su condición de vulnerabilidad se sustenta en un doble proceso social: el primero se desarrolla a nivel estructural mientras que el segundo implica un nivel sociocultural. Se identifica, por un lado, el tipo de inserción laboral que tiene lugar en la sociedad de destino, frecuentemente ligada a los estratos más bajos de la jerarquía ocupacional, en los que los niveles de ingresos y protección social suelen ser los más desventajosos de la estructura de empleos. Por otro lado, la dimensión sociocultural opera en tanto en las sociedades de destino se mantenga vigente un discurso social antiinmigratorio, el que contribuye a crear y recrear imágenes degradantes acerca de los inmigrantes, justificando de esta manera una inserción social diferenciada respecto de los nativos, es decir, en los espacios menos “atractivos” de las sociedades de acogida.

Complementando lo anterior, Bustamante (s/f) considera que la ‘vulnerabilidad de los migrantes como sujetos de derechos humanos’ tiene un origen estructural como cultural; “la naturaleza estructural deriva de la existencia de una estructura de poder

que en forma empírica demuestra como en cualquier sociedad nacional dada algunos tienen más poder que otros. [...] La naturaleza cultural de la vulnerabilidad deriva de un conjunto de elementos culturales (estereotipos, prejuicios, racismo, xenofobia, ignorancia y discriminación institucional) con significados despectivos que tienden a justificar la existencia de diferenciales de poder entre nacionales y no nacionales o inmigrantes [...].”

Entre los factores que influyen negativamente sobre la inmigración, la CEPAL (2002b) identifica a las barreras que limitan la movilidad de la población, las legislaciones restrictivas que promueven políticas altamente selectivas, la discriminación institucional hacia los inmigrantes, los controles rigurosos de entrada y permanencia y las actitudes xenófobas entre las personas y círculos influyentes en los países receptores. Todo esto genera una pronunciada “aversión a la migración proveniente de los países en desarrollo”. “En suma, una fracción muy importante de los migrantes debe enfrentar adversidades crecientes en sus esfuerzos por insertarse en la sociedad receptora, que van desde una acogida crecientemente hostil, pasando por una rigurosa supervisión, hasta formas de discriminación, desprotección y aislamiento, con grandes posibilidades de sufrir atropellos de sus derechos básicos”.

Así pues, en la constitución de la vulnerabilidad migratoria intervienen varias fuerzas: por un lado, la sociedad de recepción le reserva a los inmigrantes una inserción laboral en los estratos más bajos de la estructura ocupacional; por otro lado, la opinión pública justifica o “naturaliza” un trato inferior para con los inmigrantes en virtud de su calidad de “extranjeros”; por fin, las políticas en la materia restringen el acceso de los inmigrantes a un status migratorio regular. La conjunción de estos elementos provoca que los inmigrantes se encuentren con mayores obstáculos para sortear las oscilaciones y cambios que sacuden las esferas económica, laboral y social de cada comunidad, colocándolos en una situación de riesgo social. Las personas que comparten la categoría de “vulnerables” atraviesan entonces una inserción social endeble que reduce o debilita un acceso digno y decente a los bienes sociales.

9.2. La percepción social

La recepción que la sociedad otorga a los inmigrantes puede estar asociada a actitudes de cierto rechazo. En muchas ocasiones, esto se relaciona con las percepciones que tienen algunos sectores sociales acerca de los inmigrantes a los que consideran una amenaza o competencia. Hace unos años ha comenzado a aflorar un discurso que asocia a los inmigrantes con el deterioro del mercado de trabajo, de los servicios públicos de salud y educación y de las condiciones de seguridad urbana.

Este tipo de discurso, evidentemente, despierta y crea actitudes de rechazo hacia los inmigrantes. Si bien una cantidad importante de estudios⁷³ han demostrado la baja

⁷³ En Argentina se pueden citar los trabajos de Maguid (1995) y de Montoya y Perticará (1995). En el contexto internacional, se destacan los estudios realizados por Simon (1989) y Stalker (1994; 2000).

incidencia de los inmigrantes en el mercado de trabajo y en los servicios públicos de salud y educación, parece haberse asentado en diversos sectores sociales percepciones y valoraciones negativas hacia aquellos.

En Argentina, durante los últimos años se han registrado algunos episodios en los que se atribuye a los inmigrantes limítrofes y peruanos la culpa de los problemas principales que aquejan a la población, tales como, crisis del sistema de salud (1992), desocupación (1994) y delito (1999). Las declaraciones públicas de un conjunto de actores pertenecientes a diversos estamentos de la sociedad endilgaron algún grado de culpabilidad a los inmigrantes (Halpern, 2001) por las dificultades que transita la comunidad entera en torno a diferentes ámbitos sociales. Paralelamente, la opinión pública fue construyendo imágenes negativas sobre los inmigrantes e incluso se apropió el discurso antiinmigratorio difundido ampliamente por los medios de comunicación.

En Chile, una investigación realizada por la OIM (2002)⁷⁴ concluye que en los últimos años han comenzado a aparecer algunas señales de rechazo hacia los inmigrantes, principalmente de origen peruano y boliviano. Según este estudio, existiría un nivel de aceptación medio/bajo de los inmigrantes procedentes de los países vecinos, aunque cabría considerar que existen diferencias de acuerdo a la nacionalidad de los inmigrantes. “Sin duda, de las cuatro nacionalidades estudiadas, argentina, ecuatoriana, boliviana y peruana, es esta última en donde se manifiestan los mayores índices de rechazo”.

En Paraguay, desde mediados de los ochenta, con el inicio del proceso de retorno de los brasiguayos a Brasil, fueron surgiendo actitudes antiinmigratorias hacia la migración brasileña que operaron como sostén de determinadas posturas oficiales cristalizadas en discursos que tuvieron fuertes sesgos de defensa del territorio nacional y que acuñaron, entre otras, la frase “el Paraguay para los paraguayos”.

En síntesis, en los países bajo estudio subyacen algunos discursos sociales prejuiciosos que tienen un alto tinte antiinmigratorio. Aunque los niveles de rechazo y xenofobia presentan grados menores a los observados en otras latitudes, parecen consolidarse en el imaginario social determinadas representaciones que otorgan a la inmigración un lugar singular en tanto factor que causa los problemas sociales de nuestra época.

9.3. Exclusión sociolaboral

Si la condición de migración actualmente imprime o es acompañada de una percepción negativa a nivel social, cabe interrogarse acerca de qué ocurre a nivel laboral, cuáles son los efectos sobre la inserción laboral y de qué forma el tipo de participación laboral profundiza o no dicha percepción.

⁷⁴ Se trata de un estudio con un diseño no probabilístico, aplicado en cuatro comunas de Santiago de Chile, durante marzo-junio de 2002. Se encuestó a chilenos residentes en estas comunas acerca de la percepción sobre los inmigrantes, especialmente los peruanos, bolivianos, argentinos y ecuatorianos.

En nuestras sociedades, el medio para obtener los recursos necesarios con los cuales pueda afrontarse la adquisición de bienes y servicios es el empleo y la remuneración emergente del mismo. El tipo de empleo, así como su calidad, determina las posibilidades y oportunidades de vida de los individuos; por ello, estudiar el mercado de trabajo, los tipos de empleo que ofrece, así como su capacidad para absorber a la población activa, permite conocer las condiciones de existencia de sus miembros.

Como ya se ha señalado, los países del Cono Sur, en la década del noventa, han realizado un giro económico muy importante, adoptando un modelo de desarrollo orientado hacia la apertura externa. Este proceso se ha sustentado sobre la base de la búsqueda de competitividad: detrás de esta meta, se ha tratado de reducir los costos laborales e incrementar la productividad a nivel internacional. Estas transformaciones económicas han repercutido en los mercados de trabajo, generando efectos nocivos sobre amplios estratos de la población, entre los cuales se mencionan la desocupación y desprotección social.

Como indicador de esta situación pueden citarse las conclusiones de un estudio sobre esta temática: "Luego de este análisis de los diversos países del Mercosur y Chile, podemos constatar que la precarización del empleo se ha acentuado, incluso en el contexto del fuerte crecimiento económico que ha beneficiado a varios países. Los empleos de buena calidad, que solían llamarse típicos, tienden a ser cada vez más escasos. El hecho de que se multipliquen los puestos de trabajo dependientes sin contrato, sin acceso a la seguridad social y a otros beneficios, es relativamente nuevo en el sector de empresas medianas y grandes. La precariedad, que en otros tiempos tendía a circunscribirse a las microempresas, hoy tiende a propagarse también hacia empresas de mayor tamaño" (Ruiz Tagle, 2000).

Es evidente que el deterioro de los mercados de trabajo en los países del Cono Sur, ya sea por la reducción de los niveles de empleo o por el resentimiento de la calidad del mismo, ha afectado a la mayoría de los trabajadores, una parte de los cuales son inmigrantes. Pero además, considerando que la inserción laboral de los inmigrantes se produce en sectores del mercado de trabajo con menor cobertura sociolaboral, como los servicios personales y sociales y la construcción, en magras condiciones laborales, puede estimarse que en los últimos años la situación sociolaboral de los inmigrantes ha desmejorado, aumentando la brecha entre éstos y la mano de obra nativa.

Un concepto que permite comprender una de las causas de la vulnerabilidad es el de exclusión (Wormald, Ruiz Tagle, 1999), que "alude a un debilitamiento o quiebre de los vínculos que unen al individuo con la sociedad y que le hacen pertenecer al sistema social y mantener la identidad con éste; [...] la exclusión no significa una completa desintegración y ruptura de vínculos entre un individuo o un grupo y la sociedad". Se busca hacer referencia a un adentro (la inclusión-integración) y un afuera (la exclusión, la que hace referencia al grado o nivel de acceso a bienes o recursos materiales y sociales).

La exclusión se expresa de distintas formas. La exclusión social se refiere a aquellas situaciones en que los individuos se encuentran fuera del mercado de trabajo; el indicador empírico para medirlo es la tasa de actividad. La exclusión del empleo significa la imposibilidad de acceder a un trabajo, aun cuando la fuerza laboral se oferte activamente en el mercado; sus indicadores son la tasa de empleo y desocupación. La exclusión de los empleos de buena calidad implica situaciones en las cuales la inserción laboral se produce en condiciones precarias o sin cumplir con la legislación laboral vigente; su medición se realiza mediante los siguientes indicadores: contribución a la seguridad social, estabilidad laboral, duración de la jornada laboral e ingresos, entre otros.

Comparar la información estadística laboral de ambas poblaciones (la nativa y la inmigrante) posibilita el análisis acerca de si la condición de migración influye en el tipo o calidad de la inserción laboral. Si en una sociedad los inmigrantes presentan tasas más elevadas de desocupación que los nativos, están afectados en mayor medida por la precariedad laboral, sus jornadas de trabajo son más extensas y sus ingresos son inferiores, resulta evidente que se está frente a una situación de exclusión sociolaboral asociada a la condición de migración. Además, si este tipo de inserción desventajosa afecta a la mayoría de los inmigrantes, podría considerarse que la misma no depende de las cualidades laborales individuales sino de la existencia de un conjunto de empleos que, por sus características adversas, son destinados a la mano de obra migrante.

Dado que se trata de migraciones motivadas por razones de empleo, las tasas de actividad de los inmigrantes son superiores a los de la población nativa. Por ello, entre los inmigrantes, en general, no se observa en forma pronunciada la problemática de la exclusión social (es decir, la exclusión de la fuerza de trabajo). Cómo se señala a continuación, en la mayoría de los casos los inmigrantes del Cono Sur ofertan su fuerza de trabajo con más intensidad que los nativos.

Tasas de actividad, población total e inmigrante en Argentina, Chile, Paraguay y Uruguay. Censos años noventa

	Tasas
Argentina	
Tasa de actividad nativos	58,7
Tasa de actividad paraguayos	62,3
Tasa de actividad chilenos	69,4
Tasa de actividad bolivianos	65,4
Tasa de actividad uruguayos	68,4
Tasa de actividad brasileños	58,5
Tasa de actividad peruanos	64,6
Chile	
Tasa de actividad nativos	49,1
Tasa de actividad argentinos	42,2
Tasa de actividad bolivianos	42,8

Tasa de actividad peruanos	35,4	
Paraguay		
Tasa de actividad población total	35,5	
Tasa de actividad brasileños	53,9	
Tasa de actividad argentinos	47,6	
Tasa de actividad uruguayos		64,2
Tasa de actividad chilenos	61,6	
Uruguay		
Tasa de actividad población total	45,5	
Tasa de actividad inmigrantes Cono Sur	47,8	
Tasa de actividad europeos	37,8	
Tasa de actividad otras nacionalidades	38,5	

Fuente: Maguid (1997), Pellegrino (2001), Martínez Pizarro (1997), Cuadros de IMILA.

Ahora bien, las mayores dificultades que enfrentan los inmigrantes están vinculadas al acceso regulado y en condiciones adecuadas al empleo. En el caso de los mercados de trabajo urbanos de Argentina, la inserción laboral de los trabajadores inmigrantes limítrofes y de Perú se produce en condiciones inferiores a la de los nativos, ocupando los empleos que tienen un nivel de retribución menor y mayores grados de desprotección laboral. Si bien la información indica que la inserción laboral de los inmigrantes recientes resulta ser más precaria que la de los inmigrantes antiguos, pareciera que la propia pertenencia a la categoría de inmigrante latinoamericano induce a una participación desfavorable en la estructura productiva de los países receptores.

En Chile⁷⁵, la inmigración más reciente, proveniente principalmente de los países de la Comunidad Andina a partir de mediados de la década del 90, logra insertarse laboralmente en los estratos laborales inferiores de la escala ocupacional, esto es, con bajos ingresos y reducidos niveles de cobertura laboral. Integrada en su mayoría por mujeres, esta corriente migratoria se inserta principalmente en las actividades como el servicio doméstico, la venta ambulante y el comercio. Estos empleos se desarrollan habitualmente al margen de la economía formal. “[...] En Chile, como en muchos otros lugares del mundo la trabajadora del servicio doméstico es extremadamente vulnerable a la explotación y abusos. En general se trata de trabajos con horarios prolongados, salarios bajos, con reglamentación difusa en muchos casos y con una gran dependencia de los/as empleadores/as”.⁷⁶ Según algunos estudios, más del 60% de los trabajadores inmigrantes peruanos se encuentran empleados sin contrato de trabajo (Fundación Instituto de la Mujer, 2002)⁷⁷. La ausencia del contrato de trabajo implica que el trabajador no tiene acceso a la salud, ni a la seguridad social, ni a los beneficios de descanso como las vacaciones u horarios de trabajo normales. Este hecho retroalimenta dos situaciones: por una parte, el inmigrante en situación irregular es empleado

⁷⁵ No se cuenta con datos estadísticos recientes sobre este país. La información que se brinda surge de estudios de tipo exploratorios y cualitativos, por lo que deben tomarse como orientativos.

⁷⁶ Fundación Instituto de la Mujer, 2002.

⁷⁷ En el mercado de trabajo chileno se han registrado algunos segmentos que funcionan con ciertos niveles de precarización laboral o falta de contrato de trabajo, pero en ningún caso alcanzan cifras similares a las que afectarían a los trabajadores inmigrantes. En 1996, el 24% de los empleos se desarrollaba sin contrato de trabajo, cifra que viene creciendo en los últimos años, en 1992, alcanzaba sólo al 14,7% (Wormald, Ruiz Tagle, 1999).

sin contrato de trabajo y, por otro lado, la ausencia de este instrumento no le permite regularizar su condición migratoria. La falta de residencia legal lo expone a situaciones laborales de explotación y a una inserción ocupacional deficiente que perpetúa la imposibilidad de revertir dicha condición.

En el caso de Paraguay, al tratarse de una inmigración eminentemente rural, el problema central está relacionado con la ausencia de regulación y control sobre las relaciones laborales agrícolas y la imposibilidad de acceder, a raíz del tipo de distribución establecido, a la explotación de la tierra. Sin embargo, en este punto las poblaciones rurales inmigrante y nativa comparten las mismas dificultades para acceder al bien productivo que es la tierra. En el caso de los no nativos, se han identificado dos grupos de inmigrantes brasileños asentados en las zonas rurales y de frontera entre ambos países: “aquellos de origen europeo (brasileño-germano principalmente) y los de origen netamente brasileño (que se subdividen entre nativos y negros). Los primeros cuentan con mayores recursos y acceden a la propiedad de la tierra, mientras que los segundos son reclutados en Brasil y trasladados en calidad de peones, agregados o aparceros” (Pellegrino, 2001)⁷⁸. Este último grupo se encontraría en situaciones de mayor exclusión debido a las características de los empleos para los cuales fueron reclutados.

En Uruguay, la inserción ocupacional de los inmigrantes adquiere rasgos particulares a partir de su mayor fragilidad, en empleos de baja intensidad desarrollados en forma independiente. La limitada participación económica de la mano de obra inmigrante en el mercado de trabajo receptor, y especialmente en su sector más estructurado, ha colocado a estos grupos en una posición endeble.

En conclusión, en los países receptores bajo estudio, los trabajadores inmigrantes tienen serias dificultades para acceder a un empleo en las mismas condiciones en que lo hace la población nativa. La discriminación sufrida por estos estratos de trabajadores en los mercados de trabajo de los lugares de llegada afecta sus posibilidades de integración al medio receptor. De esta forma, los inmigrantes se encuentran, aunque en grados diversos, en una situación de exclusión sociolaboral, provocada por las mayores dificultades para acceder a un empleo y, particularmente, a uno de buena calidad laboral, la que nutrida de sus dos dimensiones, la económica y la institucional, contribuye a profundizar y reproducir su condición de vulnerabilidad social.

La vulnerabilidad abarca tres elementos: ante un riesgo o evento adverso, los individuos o grupos que comparten ciertas características comunes tienen una baja capacidad de respuesta y reducidas posibilidades de adaptarse activamente a dicho acontecimiento (CEPAL 2002b)⁷⁹. Los trabajadores inmigrantes presentan niveles de vulnerabilidad pronunciados, principalmente los de menor antigüedad, en cierto punto similares a los de la población nativa de escasos recursos. Este hecho, no obsta a que se identifiquen situaciones en las que aquellos sufran niveles de vulnerabilidad mayores, agravadas por su condición de migración (esto se profundiza en los casos en los que el inmigrante es irregular).

⁷⁸ Pellegrino cita el estudio realizado por Palau y Heikel, 1987, pág. 184.

⁷⁹La vulnerabilidad abarca tres componentes: riesgos; incapacidad de respuesta e inhabilidad para adaptarse activamente (CEPAL, 2002b).

La información estadística indica que una parte significativa de los inmigrantes en los países estudiados se insertan en empleos que no garantizan la inclusión social, ya sea por la calidad de los mismos o por los ingresos correspondientes a éstos. Más aún, otros dos factores inciden o profundizan la condición social de los inmigrantes: uno es el prejuicio o rechazo que mantiene la sociedad hacia ellos. El otro es el fenómeno de la irregularidad migratoria, el que afecta y perjudica la condición migratoria de las personas, exponiéndolas a aceptar empleos de características degradantes en circunstancias que pueden acarrear situaciones de sobreexplotación.

Además, en los países bajo estudio se observa que algunos grupos de inmigrantes, sea por la antigüedad o nacionalidad, atraviesan mayores dificultades en el proceso de inserción laboral, agudizado por la baja aceptación que tienen en la sociedad de recepción. La irregularidad migratoria también es un fenómeno frecuente en estos países, que hasta ahora intentan regular el flujo migratorio con medidas y normas restrictivas, inadecuadas sobre todo para abordar a estos tipos de corrientes migratorias.

La inserción laboral deficiente de la mano de obra inmigrante, junto a los prejuicios y actos de discriminación que sufren aquellos en las sociedades receptoras del Cono Sur, refuerza su condición de vulnerabilidad sociolaboral. En este marco, son varios los desafíos que se abren para los países de la región, los que van desde una mayor atención de los sectores informales o no estructurados del mercado de trabajo, la participación para una mayor tolerancia o integración de la población no nativa, hasta la solución de la situación de irregularidad migratoria y laboral en que se encuentran ciertos grupos de inmigrantes en los países de acogida.

9.4. Irregularidad migratoria

La situación de irregularidad migratoria impide al inmigrante una inserción ocupacional regulada o protegida e implica un perjuicio para la fuerza de trabajo global dado que se incrementan los puestos de trabajo sin los aportes y beneficios respectivos, dando lugar a la introducción en el mercado de trabajo de condiciones laborales abusivas.

En otras palabras, la irregularidad migratoria afecta las posibilidades de inserción social de los inmigrantes, incidiendo, entre otras cosas, sobre el tipo de participación de la mano de obra en la esfera laboral. La irregularidad migratoria supone entonces la irregularidad laboral. El ingreso y permanencia en un país en condiciones regulares otorga la posibilidad para el desarrollo de actividades remuneradas en condiciones también regulares. Esto, no obstante, no significa que toda persona que resida en situación de regularidad migratoria sea empleada dentro del marco de la regularidad laboral. Al respecto, Perez Vichich (1995) identifica tres situaciones vinculadas a la relación condición migratorio-laboral: la primera hace referencia a la situación en la que coincide la regularidad migratoria y la regularidad laboral; la segunda advierte acerca de que la situación de irregularidad migratoria acarrea la irregularidad laboral; la tercera da cuenta de la condición de regularidad migratoria acompañada de irregularidad laboral. Este último punto, en consecuencia, prevé el trabajo no registrado de los trabajadores migrantes residentes en situación regular.

La irregularidad migratoria es el resultado de la combinación de varios procesos económicos, laborales y normativos: la continuidad de fuerzas de expulsión en los países emisores, la existencia y mecanismos de atracción en los países de recepción y las políticas migratorias con objetivos selectivos y restrictivos. Todas estas dimensiones contribuyen a la creación de condiciones propicias para la persistencia de flujos de inmigrantes irregulares.

La convivencia de normas migratorias y reglas estatales difíciles de completar con contingentes de inmigrantes que "a pesar" de ellas arriban a los países de destino obligan cíclicamente a los gobiernos de la región a aplicar medidas excepcionales con el fin de facilitar la regularización del status migratorio de estas personas.

La Argentina llevó a cabo, en los últimos 28 años, tres programas de regularización migratoria de tipo extraordinarios. En 1974, el Gobierno impulsó una amnistía migratoria a través de la cual se logró regularizar entre el 50% y el 75% de los indocumentados que se estimaba residían en el país en esa época. En 1984, tras el retorno de la democracia, el Estado nuevamente pone en marcha un programa de regularización migratoria. La cantidad de migrantes que obtiene el beneficio es apenas superior a la del año 1974 (149.556 personas). En el período 1992/94 se implementó un nuevo programa: en este lapso, se han podido regularizar 224.471 personas. A lo largo de la etapa señalada, los inmigrantes originarios de los países que hoy conforman el Mercosur (incluyendo a dos Estados asociados, Chile y Bolivia)

han participado de los programas de regularización arriba mencionados⁸⁰. En la actualidad, no se conocen estimaciones acerca del posible número de inmigrantes en situación de irregularidad; no obstante, considerando el tiempo transcurrido desde la última medida oficial en la materia y que luego de 1994 los requisitos migratorios se fueron reforzando, es probable que la cantidad sea significativa.

Chile, en 1998, también se vio en la necesidad de implementar un régimen de facilitación migratoria excepcional. Así, en 1999 se otorgaron 22.605 residencias temporarias: el 74% a peruanos y el 9,4% a bolivianos (CEDLA y otros, 2000). Han pasado varios años desde estas medidas excepcionales y las normas migratorias han mantenido el perfil regulatorio señalado, por lo que se supone que se habrá acumulado nuevamente un stock de inmigrantes irregulares. En el año 2002, algunas estimaciones originadas en organismos oficiales consideran que pueden haber algo más de 21.000 inmigrantes irregulares asentados en el país.

En el caso de Paraguay, tampoco se conocen estimaciones acerca del volumen de la irregularidad migratoria. Ahora bien, la información es insistente acerca de la difícil y compleja condición en que se encuentra el flujo conocido como "brasiguayos": sin documentación personal ni migratoria, sin cobertura social ni protección jurídica. Sin embargo, no se cuenta con mayores precisiones acerca del flujo de trabajadores migrantes en estas condiciones.

En Uruguay, a diferencia de los casos anteriores, se estima que el volumen de inmigrantes irregulares es bajo debido fundamentalmente a que cuentan con normas que permiten regularizar la situación migratoria a partir del sistema de presentación voluntaria.

En 2002, ante esta situación de irregularidad migratoria observada en los distintos países de la región, los Gobiernos de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay han acordado un instrumento migratorio internacional⁸¹. Dicho instrumento facilitará la regularización de los inmigrantes que residan en condición irregular en alguno de los territorios de dichos Estados. A partir de esta decisión, se reducirán y simplificarán para los nacionales de estos países los requisitos vinculados a la obtención de una residencia migratoria legal. Esto implica no sólo regularizar al stock de inmigrantes asentado hasta la fecha sino además acordar una disminución, en forma conjunta y de manera gradual, de los obstáculos normativos que tendían restringir el movimiento intrarregional de trabajadores.

⁸⁰ En todo este período se advierten cambios con relación al peso de cada nacionalidad dentro de la población beneficiaria del programa. En 1974, la población mayoritaria es la paraguaya, seguida muy lejos por la chilena y boliviana. En 1984, por su parte, la nacionalidad predominante es la chilena, con más de la mitad del total de la población beneficiaria; más tarde, aparecen los paraguayos, bolivianos y uruguayos. En 1992/94, los bolivianos se colocan al frente de los beneficiarios, acompañados por un porcentaje significativo de inmigrantes paraguayos.

⁸¹ Acuerdo de Libre Residencia para los Nacionales de los Países del Mercosur más Chile y Bolivia, firmado en Brasilia por los presidentes de estos países el 6 de diciembre de 2002.

10. Marco jurídico de las migraciones laborales: Brasil, Paraguay y Uruguay

Ana María Santestevan

Este capítulo se propone identificar el régimen jurídico vigente en materia migratoria laboral en Brasil, Paraguay y Uruguay, abarcando la regulación normativa emanada tanto del orden jurídico nacional, como regional e internacional. En este sentido, el enfoque aplicado se orienta a relevar el conjunto de normas vigentes en cada Estado que regulan el movimiento de las personas y las condiciones de ingreso y egreso al territorio nacional con fines laborales, identificando en ese contexto los derechos y obligaciones de los trabajadores migrantes consagrados a texto expreso por la legislación nacional e internacional con especial referencia a los convenios internacionales del trabajo ratificados por los países seleccionados, así como el grado de cumplimiento y aplicación de dichas normas.

Aun cuando el contenido central del capítulo esté constituido por los aspectos jurídico-normativos que regulan el fenómeno migratorio laboral en los países seleccionados, resulta imprescindible hacer mención, con carácter previo, a la noción de un “derecho migratorio”, a la influencia de la economía sobre los movimientos regionales o transnacionales de las personas, a la historia migratoria de la región y a la definición de las políticas migratorias aplicadas en cada caso por entender que tal información constituye el sustento o la base estructural sobre la que se construye la legislación migratoria de un país.

El tema de la migración internacional ha sido objeto de estudio durante la segunda mitad del siglo XX por varias disciplinas científicas. La sociología, la demografía e incluso la psicología se han detenido a estudiar el fenómeno abarcando diversos niveles de profundidad y caracterización. En este campo podría afirmarse que hoy se cuenta con una sólida construcción teórica, sin pasar por alto un sinnúmero de estudios sobre grupos o casos particulares. Por el contrario, desde la perspectiva jurídica es poco lo que se ha logrado. El “derecho migratorio” en el plano internacional todavía es tributario del derecho humanitario y de los derechos humanos (Bogado-Poisson, 2001).

En el plano interno de los Estados se encuentran una multiplicidad de normas relativas a la circulación de personas y en forma particular sobre los migrantes, por lo que a primera vista se podría tener la impresión de que las normas constituirían una rama autónoma del derecho público y más específicamente del derecho administrativo. Sin embargo, cuando se indaga en los contenidos, en algunos países aparecen las normas agrupadas en forma de estatuto, en otros inclusive con el nombre de Código y en la mayor parte de los casos nos encontramos con normas dispersas sin ninguna articulación. En este sentido, el esfuerzo desplegado en el estudio de las legislaciones internas y comparadas no alcanza más que a establecer

parámetros comunes o requisitos para la admisión de extranjeros en un país bajo ciertas categorías migratorias sin ninguna profundización teórica.

Ello lleva a concluir que desde la perspectiva jurídica, el derecho migratorio se encuentra aún en una etapa inicial, sin más pretensión que la mera descripción de las normas vigentes en cada país y el análisis casuístico de su efectivo cumplimiento.

El libre movimiento internacional de la mano de obra en busca de mejores posibilidades laborales sería la lógica respuesta de este cuadro de retracción de los mercados de trabajo, movimiento que acompañaría, a su vez, el incremento de circulación de capitales y mercaderías. Sin embargo, esa armonía teórica no se da en la práctica. El signo positivo asociado a la libre circulación de factores productivos no se identifica con el sentimiento "negativo" que despierta el movimiento de las personas.

Las migraciones son vistas cada vez más como una amenaza por parte de los países receptores, como desesperada alternativa de supervivencia para los migrantes, y como una consecuencia inevitable de su pobreza para los países expulsores de mano de obra.

A diferencia de las migraciones masivas de mediados del siglo XIX y principios del siglo XX que eran visualizadas como una redistribución de los recursos humanos, considerados como parte de la riqueza de las naciones, las actuales migraciones son vistas como una redistribución de la pobreza, en un mundo caracterizado por la concentración de las riquezas.

La respuesta política frente a esta nueva situación es la de la restricción a las migraciones, a partir del presupuesto de que la menor cantidad de extranjeros permite mayores oportunidades a los nacionales en el mercado de trabajo y menores cargas sociales al conjunto de la población. Presupuesto que ha dado lugar a grandes polémicas, pero que parecería ser la nota distintiva de este principio de siglo.

De esta forma se establece una primera gran contradicción tanto a nivel conceptual como de aplicación práctica. Desde el punto de vista conceptual, el principio de la economía de mercado supone el libre movimiento de los factores que intervienen, es decir, capital, productos y trabajo. A la inversa, las políticas migratorias restrictivas intentan una fijación del factor trabajo frente a la creciente movilidad de los demás.

Desde la perspectiva de su aplicación práctica, el surgimiento y profundización de los procesos de integración regional van generando poco a poco espacios de libre movilidad de las personas, pero con una creciente prohibición de ingreso a ese espacio a aquellos que no pertenecen al mismo. Finalmente se presenta una contradicción de carácter ético en tanto el derecho a migrar es considerado como uno de los derechos fundamentales de todo ser humano, y como tal aparece

consagrado en el repertorio de instrumentos internacionales que se refiere a los derechos humanos.

Hoy más que nunca, agravado por la sombra del terrorismo internacional, los gobiernos están convencidos de que debe supervisar las fronteras y controlar el paso de las personas. El extranjero, implicado en las relaciones con el Estado puede transformarse en un enemigo con suma facilidad.

Ello conduce a la idea de que el extranjero no puede ejercer sus derechos sino por una concesión del poder público. En la práctica, la admisión y el status de los extranjeros han estado estrechamente condicionados por los factores económicos y de seguridad nacional.

10.1. Historia de las políticas migratorias

La movilización de mano de obra entre distintas áreas geográficas, constituye un fenómeno que en América Latina ha estado presente no sólo desde la existencia de los actuales Estados nacionales, sino desde toda su historia.

Ya en la época colonial, se daban en el territorio americano desplazamientos masivos de población indígena, en algunos casos a distancias de miles de km.⁸² Concomitantemente, los traslados masivos desde otros continentes a territorio americano marcaron fuertemente la identidad de los países y condicionaron su estructura poblacional.⁸³ Estas migraciones forzadas se realizaron con el objetivo de utilizarlas como mano de obra para explotaciones productivas.

Establecidas las nuevas naciones en el continente americano, los movimientos migratorios laborales se siguieron produciendo por sobre las fronteras formales. Extensas áreas fronterizas mantuvieron su propia dinámica de movimientos de población, en forma natural y sin demasiadas restricciones hasta la década de 1930.

Las políticas migratorias restrictivas en América latina se imponen luego de la crisis de 1929 como una forma de protección de la mano de obra nacional frente a los problemas de desempleo. Esta orientación se consolida en la década del 40, con el auge de los movimientos nacionalistas que demandaban una defensa de la cultura nacional frente a la penetración extranjera.

Durante la Segunda Guerra Mundial, las políticas restrictivas cambiaron de signo en algunos países, para transformarse en políticas de promoción migratoria con el objeto de suplir la escasez de mano de obra existente.⁸⁴

A partir de la posguerra nuevamente la demanda insatisfecha de fuerza de trabajo impulsará políticas de atracción de migrantes laborales en diferentes países de América, pero a partir de la década del 70 la oferta redundante en los mercados de trabajo vuelve a constituirse en una limitación de las inmigraciones.

No obstante las restricciones impuestas, en las últimas décadas las migraciones laborales se han ido desarrollando dentro del continente a partir de procesos de expulsión y atracción entre distintos países.

Estos procesos en general responden a patrones migratorios establecidos históricamente, y que se incentivan o disminuyen en función de situaciones económicas coyunturales. Las diferencias salariales, las posibilidades de empleo y el mejoramiento del nivel de vida en general, han constituido las causas principales de estos movimientos de población. Paralelamente, las migraciones fronterizas han constituido en gran parte de los casos, una continuidad de los procesos de migraciones internas observadas en los países receptores. De

⁸² Así ocurrió en las minas de Potosí, que llegaron a absorber más de un millón de indígenas traídos del Virreinato del Alto Perú. Igual fenómeno se produjo en los yacimientos de Muzo en Colombia y muchos otros.

⁸³ El caso más representativo lo constituye la migración esclava que pobló Brasil durante la época de la colonia aportando su carga cultural y construyendo una identidad nacional propia.

⁸⁴ Es el caso de los Estados Unidos de América.

esa forma, el desplazamiento de estas poblaciones se ha insertado en los más amplios procesos de urbanización y, en algunos casos, de industrialización de los países.

A pesar de la variedad de formas de inserción observadas en los procesos de migración laboral, y por tanto, su impacto diferencial en los mercados de trabajo, las políticas migratorias aplicadas durante los últimos 60 años han mantenido un patrón general basado en lo que podría llamarse de “restricción selectiva”.

De esa forma, la concepción restrictiva ya señalada que se impone en la mayoría de los países desde 1930, como respuesta a la crisis y el tipo de desempleo que se generó en ese momento, queda como receta en la práctica burocrático-policial de base que se va a seguir utilizando. Complementariamente, el modelo de migración selectiva excluyente que se inicia en la década del 50, se seguirá aplicando como esquema a las nuevas realidades.

Respecto a este dato de la realidad cabe advertir que no solamente las nuevas funciones de los diferentes tipos de migración que se instalaron en los años 70, sino también el actual y futuro panorama que presentan los movimientos migratorios afectados por las políticas económicas de las últimas décadas, requerirán respuestas más flexibles y creativas que el esquema que, en forma automática y más legalista que realista, se ha venido utilizando. Esta necesidad se hace más evidente con el desarrollo de espacios de integración económico-comercial en diferentes subregiones del continente.

10.2. Patrones del mapa migratorio

Como ya se ha señalado, una revisión de las tendencias de la migración internacional registrada en Brasil, Paraguay y Uruguay a partir del siglo XIX, permite identificar tres grandes patrones: la inmigración de ultramar, la migración intrarregional y la emigración hacia el exterior. No obstante su coexistencia, la importancia relativa y las características de estos patrones han variado con el curso del tiempo (Villa y Martínez Pizarro, 2000).

La inmigración de ultramar. En el período comprendido entre la segunda mitad del siglo XIX y la primera del XX la migración de ultramar fue bastante intensa, aunque fluctuante, y ejerció una decisiva incidencia, cuantitativa y cualitativa, en la configuración de varias sociedades nacionales de la región, especialmente en los países de la vertiente atlántica como Brasil y Uruguay que poseían condiciones favorables para la inserción social y económica de migrantes que, en su mayoría, venían del sur de Europa. La inmigración europea se relacionó estrechamente con las zonas más integradas a los circuitos económicos internacionales que, amén de disponer de “espacios vacíos”, experimentaron un rápido proceso de modernización productiva (Pellegrino, 2000). La expansión económica de estas zonas posibilitó la generación de puestos de trabajo y salarios superiores a los imperantes en los países de Europa Meridional, hecho que contribuyó a una rápida movilidad social ascendente.

Durante los años posteriores a la Segunda Guerra Mundial, Europa fue escenario de una vigorosa transformación económica, que comenzó en las naciones del norte y

occidente y que más tarde se extendió – al amparo de los mecanismos de integración – a los países del sur de ese continente. Tales cambios contribuyeron a afianzar la retención de población en su origen. De modo concomitante se fue ensanchando la distancia entre el grado de desarrollo socioeconómico de las naciones europeas y el de los países de América Latina. Todo ello, redundó en un disminución sustancial de las corrientes migratorias destinadas a esta región a la vez que sirvió de estímulo a la migración de retorno a Europa.

A partir de los años sesenta y en virtud de la escasa renovación de los flujos, los inmigrantes de fuera de la región sufrieron un sostenido envejecimiento; en este contexto, la mortalidad y la migración de retorno resultaron en una gradual merma del stock de aquellos inmigrantes, que disminuyó de unos cuatro millones de personas en 1970 a menos de dos y medio millones en 1990.

Si bien la inmigración originada en el exterior de la región no cesó totalmente, mereciendo especial mención algunos flujos de migrantes procedentes de Asia dirigidos a Brasil, es manifiesta la declinación de su intensidad en los últimos decenios. Esta evolución descendente permite sugerir que el tradicional carácter atractivo de América Latina para la población de otras regiones mostró claros signos de agotamiento en la segunda mitad del siglo XX.

El patrón migratorio intrarregional. Los países latinoamericanos se distinguen por la frecuencia de los desplazamientos humanos a través de las fronteras nacionales, fenómeno comúnmente enraizado en la histórica heterogeneidad económica y social de los territorios de la región. Facilitadas por la vecindad geográfica y la proximidad cultural, las corrientes migratorias intrarregionales encuentran su destino preferente en aquellos países cuyas estructuras productivas son más favorables para la generación de empleos y que, por lo común, detentan mayores grados de equidad social. Además de los factores de tipo estructural, en la evolución de este patrón migratorio han influido tanto las coyunturas de expansión o retracción económica como las contingencias sociopolíticas. Así, por ejemplo, las instancias de ruptura y restablecimiento de las formas democráticas de gobierno han repercutido en la formación de virtuales oleadas de exiliados y “retornantes” entre naciones con fronteras comunes.

La motivación para estudiar la migración que tiene orígenes y destinos dentro de la región se ha visto acrecentada en años recientes y la merma de los flujos provenientes desde fuera de la región, el incremento de la denominada migración fronteriza y los esfuerzos de integración económica han contribuido a este creciente interés. Ello ha permitido advertir que la sostenida persistencia de algunas corrientes intrarregionales se asocia con mecanismos de articulación de los mercados de trabajo entre países vecinos, por lo que se asemejan a la migración a escala internacional. Otras corrientes, afectadas por fluctuaciones temporales, se vinculan con cambios de orden más bien coyuntural.

Desde los años setenta se advirtió un notable aumento de la migración intra-latinoamericana, junto a la persistencia de los factores estructurales, las alteraciones sociopolíticas acaecidas en ese decenio llevaron a que el número de migrantes se duplicara. En cambio, a lo largo de los años ochenta y a raíz del impacto tanto de la crisis económica y de los subsecuentes programas de reforma estructural como del restablecimiento de las democracias en varios países, el crecimiento del stock de migrantes dentro de América Latina fue más modesto.

No obstante los cambios del contexto socioeconómico y político, los orígenes y destinos de las corrientes migratorias dentro de América Latina no se alteraron mayormente, lo que revela una consolidación del escenario territorial de esta migración. En cuanto a la identificación de los países de destino, conviene anotar que casi los dos tercios de los latinoamericanos que en 1990 residían en países de la región distintos al de nacimiento, se concentraban en Argentina y Venezuela. Argentina ha sido el destino tradicional de numerosos contingentes de paraguayos, uruguayos, bolivianos y chilenos. Atraídos por las posibilidades de trabajo en la agricultura, la manufactura, la construcción y los servicios, esos inmigrantes se hicieron más notorios a medida que disminuyó la inmigración europea.

Con relación a los países de emigración intrarregional, Paraguay ocupa el segundo lugar medido en magnitudes absolutas conjuntamente con Chile, solamente superado por la emigración de Colombia. No obstante su magnitud absoluta, estas cifras representaban, salvo en Paraguay, menos del 3% de las poblaciones de los países de origen. Un caso especial es el de la emigración uruguaya, cuando a comienzos del decenio de 1970, orientada principalmente hacia Argentina alcanzó una intensidad similar a la de la mortalidad en el país de origen.⁸⁵

El patrón migratorio extrarregional. A la par de la merma de la inmigración de ultramar y de la relativa estabilización del patrón intrarregional, la emigración fuera de la región adquirió un papel protagónico. Aunque el destino de esta emigración es diverso, ya que se advierte una creciente presencia de nativos de la región en Australia (donde la colonia de uruguayos es considerable), varios países de Europa y algunos de Asia (como es el caso de brasileños en Japón), la gran mayoría se encuentra en los Estados Unidos, y en menor medida en Canadá.

Así, en términos generales, este patrón constituye un caso de "migración Norte-Sur", que entraña múltiples repercusiones para los países de América Latina, entre las que cabe destacar la pérdida de recursos humanos calificados y la exposición de los emigrantes al riesgo de no lograr una efectiva inserción en los lugares de destino. Esta migración implica, también, la formación de comunidades transnacionales de migrantes, que pueden redundar en mayor migración.

10.3. Políticas migratorias nacionales

⁸⁵ Investigación de Fortuna y Niedworok, 1985.

No siempre los países elaboran políticas migratorias programadas con objetivos precisos y cuentan con los instrumentos jurídicos adecuados para cumplir con las finalidades de esa política.

De cara a estas ausencias, es importante valorizar aquellas disposiciones de la legislación migratoria que nos conducen – a través de enunciados generales – a un esbozo de la política migratoria en la cual el Estado está interesado en aplicar.

Brasil. La Constitución de Brasil de 1988 establece que todos son iguales ante la ley, sin distinción de cualquier naturaleza, garantizando a los brasileños y a los extranjeros residentes en el país, la inviolabilidad al derecho a la vida, a la libertad, a la igualdad, a la seguridad y a la propiedad en los términos establecidos en dicha Constitución.

Al haber incluido el artículo 5 a los “extranjeros residentes” cabe interpretar que de acuerdo a las categorías de admisión – como se apreciará oportunamente – se refiere a los residentes permanentes.

Tanto la ley 6815 en el artículo 13 como el decreto 6964 reglamentario de la ley consideran permanente al extranjero que tenga la intención de permanecer definitivamente en Brasil y satisfaga las exigencias previstas en las normas de selección migratoria.

Si de los términos del “estatuto del extranjero” debiéramos inferir cuál es la política migratoria de interés para el Estado brasileño, se diría que es la que vincula la inmigración con un proceso de desarrollo planificado y a los requerimientos previstos en las normas de selección migratoria.

En cuanto a la figura del “permanente”, debido a la amplitud con que están redactados los artículos 13 y 26 mencionados, se identifica con la figura del “inmigrante”, sin diferenciarlo en subcategorías, según tengan o no capital, ni si ingresa para realizar una actividad por cuenta propia y en relación de dependencia.

En última instancia su admisión dependerá de si reúne o no los requisitos y exigencias requeridos por las normas de selección, acordes con la política nacional de desarrollo con la cual deberá armonizar la política migratoria.

En definitiva, en Brasil el ingreso del extranjero al país en calidad de residente permanente está vinculado con la aplicación de una política nacional de desarrollo y a los requerimientos de mano de obra especializada que puedan requerir ciertos sectores que necesitan aumentar la productividad o la incorporación de nuevas tecnologías.

Paraguay. La Ley de Migraciones 978 de 1996 tiene una clara orientación de política migratoria en cuanto manifiesta en forma precisa la inmigración que el país está interesado en recibir.

La ley, luego de expresar que tiene por objeto regular la migración de extranjeros a los efectos de promover la corriente poblacional y de la fuerza de trabajo que el país requiere, se manifiesta en favor de la inmigración de recursos humanos calificados cuya incorporación sea favorable al desarrollo general del país, siempre que no se comprometa el empleo del trabajador nacional; la inmigración de extranjeros con capital para el establecimiento de pequeñas y medianas empresas, a fin de cubrir las necesidades fijadas por las autoridades nacionales; la inmigración de agricultores destinados a incorporarse a la ejecución de proyectos de colonización en áreas que determinen las autoridades nacionales, con el propósito de incrementar y diversificar la producción agropecuaria, incorporar nuevas tecnologías o expandir la frontera agrícola.

Para el cumplimiento de estos objetivos de política migratoria la Ley 978 posibilita el ingreso de extranjeros en la categoría de residentes permanentes que incluye a: inmigrantes, los cuales podrán ser espontáneos, asistidos y con capital; inversores; jubilados, pensionados o rentistas; parientes extranjeros de ciudadanos paraguayos, entendiendo como tales al cónyuge, hijos menores y padres.

El extranjero que solicita ingresar en la categoría de residente permanente, a fin de radicarse en forma definitiva en el país, puede ser admitido en tal carácter si ingresa con el fin de desarrollar cualquier clase de actividad que las autoridades consideren útiles al desarrollo del país. Se mencionan como tal: incorporar recursos humanos calificados que requieren el desarrollo industrial, agropecuario, pesquero, forestal, minero, científico, tecnológico y cultural del país; ensanchar la frontera agropecuaria; incorporar tecnología necesaria en el país; generar empleos de trabajadores nacionales; incrementar la exportación de bienes y servicios; instalarse en regiones de baja densidad de población, y reducir las importaciones.

De acuerdo a lo expresado, el ingreso de extranjeros en calidad de residente permanente, tiene asignado un rol importante en la ejecución de la política migratoria paraguaya que incluye tres frentes bien definidos.

El primero de ellos es la incorporación de inmigrantes con capital para el establecimiento de pequeñas y medianas empresas. El segundo, es el de contribuir a fortalecer el mercado de capitales con la admisión en la Categoría de "Residente Permanente" a los inversionistas, rentistas, jubilados y pensionados, cuando – en todos los casos – cuenten con un ingreso regular y permanente proveniente de fuentes externas que superen las cantidades que fijen la reglamentación vigente. El tercer frente de la política migratoria paraguaya estaría vinculado con el interés de que ingresen como Residentes Permanentes recursos humanos calificados cuya incorporación sea favorable al desarrollo general del país, y a incrementar y diversificar la producción agropecuaria.

Uruguay. El decreto que reglamenta la entrada y permanencia de extranjeros aprobado en 1947 no contiene normas que permitan deducir cuáles son las líneas de

política migratoria a tener en cuenta para resolver las peticiones de admisión en el país en calidad de residente permanente. El mencionado reglamento se limita a expresar que un extranjero ingresa al país en carácter de permanente cuando, dando cumplimiento con las disposiciones del decreto, tiene el propósito de establecerse en forma definitiva en el país.

Es con posterioridad a la norma mencionada, cuando al dictarse el decreto 104/67 y el decreto 290 del 26 de junio de 1990 modificatorio del decreto 333/72 se vincula la admisión del extranjero en carácter de permanente, con objetivos de política migratoria. El decreto 104/67, que establece normas para la planificación de la política migratoria nacional de migración selectiva, incluye en ésta, la incorporación al medio nacional de trabajadores especializados, técnicos y profesores extranjeros en aquellas ramas y materias de las que no haya oferta en la República y que sean necesarias para promover el desarrollo económico y social.

A su vez, la disposición legal mencionada considera que la migración selectiva servirá primordialmente los siguientes objetivos: la instalación y explotación, conjuntamente con nacionales, de colonias agroindustriales o pesqueras; la instalación y explotación de actividades artesanales y de la pequeña industria de conservación y reparación de maquinaria agrícola, automotriz, electricidad, radio y electrónicos, de aparatos para el hogar y afines, que se establezcan en las ciudades y demás localidades del interior del país.

Además de lo expresado, tanto el decreto 333/72 y en particular el decreto 290/90 crean la figura del inmigrante con capital. Esta política se inició a partir de la década del 70, reglamentándose a través de distintas normas los beneficios otorgados a los inmigrantes que realicen inversiones que sirvan al desarrollo económico, social o cultural del país.

Tratándose de emprendimientos productivos, los migrantes disponen de franquicias para el ingreso de los bienes de producción que sean necesarios para cumplir la actividad proyectada. Asimismo, se ha previsto en la Ley 16340 de 1992 la concesión de beneficios a extranjeros en situación de retiro o jubilación en el exterior que se radiquen en el territorio nacional y realicen las inversiones que describe la citada norma. En este mismo sentido, La "Ley de inversiones" (No. 16906) otorga ventajas fiscales a inversionistas extranjeros que instalen en el país emprendimientos productivos.

En otro contexto de iniciativas reglamentarias vinculadas al tema migratorio, cabe mencionar la adopción en Uruguay de "una política de retorno" aplicada una vez reinstalada la democracia en 1985 (luego de 13 años de dictadura militar), a partir de dos disposiciones normativas que con carácter consecutivo incentivaron el regreso de nacionales concediéndoles franquicias tributarias para el ingreso de sus bienes y maquinaria de trabajo a efectos de desarrollar una actividad profesional o técnica.

A modo de resumen podemos concluir que el ingreso de extranjeros en la categoría de residente permanente, tiene en Uruguay el apoyo de una política migratoria interesada, por un lado, en la planificación de la migración selectiva y por otro lado, en promover y facilitar el ingreso de inmigrantes con capital, el que sería utilizado en actividades que facilitan el desarrollo económico, social o cultural.

10.4. Legislación migratoria en Brasil, Paraguay y Uruguay

Uno de los temas de mayor importancia dentro de la legislación migratoria lo constituye el referido a las categorías migratorias de ingreso y permanencia en el país receptor. El tratamiento de este tema resulta imprescindible a la hora de abordar la situación del trabajador migrante, en tanto habrá que definir en qué calidad debe ingresar el extranjero al territorio del país receptor para poder desarrollar actividades productivas.

Aplicando el criterio de análisis que propone Romagnoli (1999) las categorías de ingreso al país a la cual pueden aspirar los extranjeros están determinadas por la combinación de dos factores: a) el tiempo de permanencia en el país, y b) la actividad que desea o se autoriza realizar. El tiempo de permanencia en el país determina las siguientes categorías migratorias: residente permanente, residente temporario y no residente. La actividad que el extranjero realiza dentro de cada categoría permite determinar las subcategorías migratorias.

A su vez, el establecimiento de categorías y subcategorías migratorias de ingreso permiten establecer en forma ordenada el procedimiento a seguir para obtener la autorización y visa de ingreso, autoridad ante quien se debe petitionar, documentación a acompañar, condiciones personales y profesionales del requirente, plazos y prórrogas de permanencia, posibilidad o no de cambiar de categoría o subcategoría, como así también derechos y obligaciones emergentes de la admisión de ingreso.

Sobre la base de plazo de duración y actividad a desarrollar, la mayoría de las leyes migratorias establecen tres tipos de categorías migratorias: a) residente permanente; b) residente temporario, y c) residente transitorio. No obstante, la legislación de Brasil, Paraguay y Uruguay no emplean la misma terminología al momento de tratar el tema de las categorías.⁸⁶

Pérez del Castillo (1995) señala que la diferencia de fechas entre las normas respectivas de cada uno de los países, indica que son temas que concitan preocupación diversa según el país de que se trate. Quizás puede destacarse una diferencia notable a ese respecto entre Uruguay y los demás países ya que a pesar de la reforma reciente operada a través del decreto 441/01, no se ha realizado una

⁸⁶ Sobre legislación comparada en materia migratoria véase, Bogado Poisson, 1993, "Normas migratorias de los países integrantes del Mercosur, en los aspectos de admisión, plazos de permanencia, impedimentos de admisión y actividades permitidas". OIM, Buenos Aires. Véase también Romagnoli (1999) para un estudio de sistematización y actualización completa de la legislación migratoria comparada.

actualización profunda de la legislación migratoria en el país, rigiéndose en lo medular por el decreto de 1947.⁸⁷

Cabe acotar además que en su legislación nacional los Estados no tienen consideración especial para los ciudadanos provenientes de los demás Estados Parte del Mercosur. Se les aplican las mismas normas que a los nacionales de extra-zona, sin perjuicio de las modificaciones necesarias para la puesta en práctica del Acuerdo de Libre Residencia firmado recientemente.

Brasil. La ley básica es la 6815 de 19 de agosto de 1980 (Estatuto del Extranjero), actualizada por la ley 6964 del 9 de diciembre de 1981. De acuerdo con el Estatuto del Extranjero y legislación complementaria se establece que la admisión de extranjeros en el territorio nacional se hará mediante el otorgamiento de las siguientes clases de visas: a) tránsito; b) turista; c) temporario; d) permanente; e) cortesía; f) oficial y g) diplomática.

A los efectos del estudio comparativo podemos considerar a cada clase de visa como a su correspondiente categoría migratoria de ingreso y permanencia:

Tránsito

Se otorgan visa de tránsito al extranjero que para dirigirse a su país de destino deba entrar en el territorio nacional.

Turista

La visa de turista será concedida al extranjero que sin finalidades inmigratoria ingrese a Brasil con fines recreativos o de visitas.

Temporario

La visa de temporario será concedida al extranjero que ingrese al Brasil y esté incluido en alguna de las siguientes subcategorías:

- en viaje cultural o misión de estudio.
- en viaje de negocios.
- en condición de artista o deportista
- en condición de estudiante.
- en condición de científico, profesor, técnico o profesional que ingrese según lo haga mediando un contrato de trabajo o para prestar servicios al Gobierno brasileño.
- en condición de corresponsal de diarios, revista, radio, televisión o agencia noticiosa extranjera.
- en condición de religioso o miembro de institutos o congregación religiosa.

⁸⁷ No obstante se han redactado diversos proyectos de ley migratoria que fueron sometidas a estudio del Parlamento Nacional pero no alcanzaron aprobación parlamentaria a pesar de su reiteración en diversas legislaturas.

Permanente

La visa de permanente será concedida al extranjero que pretenda establecerse en forma definitiva en el país y satisfaga las exigencias de carácter especial previstas en las normas de selección de inmigrantes establecida por el Consejo Nacional de Inmigración.

El Consejo Nacional de Inmigración tiene entre otras funciones las siguientes:

- Orientar y coordinar las actividades de inmigración.
- Formular objetivos para la elaboración de la política inmigratoria.
- Establecer normas de selección de inmigrantes teniendo en cuenta las necesidades de mano de obra especializada según los sectores de la economía nacional.
- Efectuar un relevamiento periódico de las necesidades de mano de obra extranjera calificada, para su admisión en carácter permanente o temporario.

La visa permanente en Brasil se concede buscando primordialmente propiciar mano de obra especializada a los diversos sectores de la economía nacional⁸⁸, teniendo en cuenta la política nacional de desarrollo en todos sus aspectos, principalmente en el aumento de la productividad, la asimilación de tecnología y la captación de recursos para sectores específicos⁸⁹.

El Consejo Nacional de Inmigración dispone exigencias de carácter especial para la selección de inmigrantes, que deberán ser cumplidas por el extranjero para obtener la visa permanente.⁹⁰ Puede incluso quedar condicionada al ejercicio de actividad cierta y la radicación en región determinada del territorio nacional.⁹¹

Paraguay. En Paraguay rige la ley 978 de 27 de junio de 1996 y su decreto reglamentario de 28 de agosto de 1997. A los efectos del ingreso y permanencia en el país, los extranjeros pueden ser admitidos en las categorías de “residente” y “no residente” de acuerdo con las condiciones y requisitos establecidos en la ley.

A tales fines se considerarán “residentes al extranjero que en razón de la actividad que desarrolle fije su residencia en el país, acompañado del ánimo de permanecer en él en forma permanente o temporaria. Por consiguiente, la categoría de residente se desdobra en “residentes permanentes” y “residentes temporarios”. En cuanto a los “no residentes” se considerará como tal al extranjero que ingresa al país sin intención de radicarse en él.

De acuerdo a lo expresado en los artículos 8, 9, 12, 14, 28 y 29, el cuadro de categorías y subcategorías queda conformado como sigue:

Residente permanente

⁸⁸ Ley No. 6815 art. 16.

⁸⁹ Se concederá visa permanente a quien pretenda radicarse en el país como inversionista con recursos de origen externo en las condiciones de la Resolución No. 27/94 del Consejo Nacional de Inmigración; o como investigador que pretenda radicarse en el país para ejercer actividades junto a instituciones de investigación en ciencias y tecnología, en la forma prevista por la Resolución No. 26/94 del Consejo Nacional de Inmigración.

⁹⁰ Ley No. 6815, art. 17.

⁹¹ Ley No. 6815, art. 18.

Considérase residente permanente al extranjero que ingrese al país con ánimo de radicarse en forma definitiva en él y con el fin de desarrollar cualquier clase de actividad que las autoridades consideren útiles al desarrollo del país, con sujeción a lo dispuesto por esta ley y su reglamentación. Se considerarán útiles al desarrollo del país, entre otras, aquellas actividades destinadas a incorporar recursos humanos calificados que requieran el desarrollo industrial, agropecuario, pesquero, forestal, minero, científico, tecnológico y cultural del país; ensanchar la frontera agropecuaria; incorporar tecnologías necesarias en el país; generar empleos de trabajadores nacionales; incrementar la exportación de bienes y servicios; instalarse en regiones de baja densidad de población, y reducir las importaciones.

Esta categoría incluye las siguientes subcategorías:

- Inmigrantes, los cuales podrán ser espontáneos, asistidos y con capital.
- Inversores.
- Jubilados y pensionados o rentistas; y
- Parientes extranjeros de ciudadanos paraguayos, entendiendo como tales al cónyuge, hijos menores y padres.

Considérase inmigrante espontáneo al que individualmente, o con su grupo familiar o en forma colectiva, solicita su admisión e ingresa al país por su libre iniciativa, con sus propios medios y asume por su propia cuenta los gastos de traslado e instalación en el territorio nacional. Considérase inmigrante asistido, el extranjero cuyo ingreso es promovido por organismos públicos o privados, y el Estado participa directa o indirectamente en los gastos de traslado e instalación en el país. Serán considerados inmigrantes con capital aquellos que aportan sus propios bienes para realizar actividades consideradas de interés por las autoridades nacionales. Serán considerados inversores los extranjeros que realicen inversiones y/o transferencia de recursos financieros y tecnológicos para el desarrollo de aquellas áreas o actividades que determinen las autoridades competentes. Serán considerados jubilados y pensionados o rentistas, los extranjeros que comprueben percibir un ingreso regular y permanente de fuentes externas que les permitan vivir en el país sin constituirse en una carga social para el estado, quienes no podrán realizar tareas remuneradas por cuenta propia ni en relación de dependencia, excepto que medie autorización expresa de la Dirección General de Migraciones.

Residente temporario

La ley dispone que se considerará residente temporario al extranjero que ingrese con el ánimo de residir temporalmente en el país mientras duren las actividades que dieron origen a ser admitidos. Se considerarán dentro de esta categoría los siguientes:

- Científicos, investigadores, profesionales, académicos, técnicos y personal especializado contratado por entes públicos o privados y empresas nacionales o extranjeras establecidas o que desarrollen actividades en el país para efectuar trabajos de su especialidad.
- Empresarios, directores, gerentes y personal administrativo de empresas nacionales o extranjeras trasladadas desde el exterior para cubrir cargos específicos en dichas empresas.
- Estudiantes que ingresen al país para cursar como alumno regular estudios secundarios, terciarios o de posgrado en establecimientos oficiales o privados reconocidos oficialmente.
- Periodistas, deportistas y artistas contratados por empresas o entidades establecidas en el país para realizar actividades propias de su profesión.
- Becarios.

- Personas pertenecientes a organizaciones internacionales reconocidas por el Gobierno, que ingresan para ejercer actividades benéficas o asistenciales.
- Religiosos pertenecientes a iglesias, órdenes o congregaciones reconocidas en el país, que vengan a desarrollar actividades propias de su culto, docente o asistenciales.
- Asilados políticos.
- Refugiados
- Cónyuge, o hijos menores o padres de las personas mencionadas en los apartados anteriores.

No residentes

A los efectos de la Ley de Migración se considera no residente al extranjero que ingresa al país sin ánimo de permanecer en él y que puede ser admitido en alguna de las siguientes subcategorías:

- Turista; entendiéndose por tal al extranjero que ingresa al país con fines de recreo, esparcimiento o descanso, contando con recursos suficientes para ello.
- Integrantes de espectáculos públicos contratados por entes públicos o privados en razón de su actividad artística, cultural o deportiva.
- Tripulantes de los medios de transporte internacionales.
- Pasajeros en tránsito.
- Trabajadores migrantes fronterizos contratados en forma individual o colectiva y de zafra.
- Inversores, entendiéndose por tales los que demuestren su intención de realizar inversiones en el país, cualquiera sea su carácter y siempre y cuando dicha inversión responda a fines lícitos y permitidos por nuestra legislación.
- Periodistas y demás profesionales de los medios de comunicación acreditados en calidad de tales, que ingresen al país a registrar un evento especial y no devengue el pago de salarios u honorarios en el país, y
- Personas que vienen a someterse a tratamiento médico, acreditando solvencia económica para permanecer en el país.

Uruguay. En Uruguay la norma fundamental sigue siendo el decreto de 1947 que reglamenta leyes anteriores dispersas, parcialmente modificado por el decreto 441/01 de 13 de noviembre de 2001, que regula la categoría de residente temporario. El decreto de 1947, reglamentario de la entrada y permanencia de extranjeros en el territorio de la República, establece en su artículo 2 que los extranjeros podrán ingresar al territorio uruguayo en carácter de permanentes, residentes temporarios o temporarios⁹².

Permanente

Acorde al artículo 3 del decreto, tiene categoría de permanente el extranjero que entra con el propósito de establecerse en forma definitiva en el país⁹³. En todo caso se exige presentar documento hábil expedido por autoridad competente del país de origen o de residencia, que acredite que el interesado: tiene profesión u oficio, que le permita vivir en la República con sus familiares por sus propios medios sin

⁹² Artículo 2 del decreto de 1947 en la redacción dada por el dto. 441/01.

⁹³ Debe cumplir los requisitos previstos por el apartado 1 del capítulo I, del decreto de 1947 (arts. 5 y ss.) que regulan el permiso de entrada.

constituir una carga social, o que en su defecto y para el mismo fin, posea recursos en condiciones y cantidad suficientes.

Habiendo dado cumplimiento a las exigencias documentarias mencionadas en el artículo 6 del decreto de 1947, el Ministerio del Interior concederá o denegará el permiso de entrada en carácter de permanente teniendo en cuenta los resultados del expediente y las opiniones de otros organismos del Estado que creyere oportuno recabar, a fin de determinar la conveniencia de esa entrada, tanto del punto de vista de los antecedentes del interesado, cuanto de la necesidad que existiere para el interés nacional en razón de la industria, profesión, arte u oficio que el mismo poseyera.⁹⁴

Residente temporario

Se considera residente temporario al extranjero que ingresa con la intención de residir temporariamente en el país, mientras duren las actividades que dieron lugar a su admisión.⁹⁵ Se incluyen dentro de esta categoría a:

- Científicos, investigadores, docentes, profesionales, académicos, técnicos y personal especializado contratado por entes públicos o privados y empresas nacionales o extranjeras establecidas o que desarrollen actividades en el país para efectuar trabajos de su especialidad.
- Empresarios, directores, gerentes y personal administrativo de empresas nacionales o extranjeras, trasladadas desde el exterior para cubrir cargos específicos en dichas empresas.
- Estudiantes que ingresen al país para cursar como alumno regular estudios secundarios, terciarios o de posgrado, en establecimientos oficiales o privados reconocidos oficialmente.
- Periodistas, deportistas y artistas contratados por empresas o entidades establecidas en el país, para realizar actividades propias de su profesión.
- Becarios.
- Religiosos pertenecientes a iglesias, órdenes o congregaciones reconocidas en el país, que vengán a desarrollar actividades propias de su culto, docentes o asistenciales.
- Cónyuge, hijos menores y padres de las personas mencionadas en los apartados anteriores.
- Aquellos extranjeros que sin estar comprendidos en los apartados anteriores, fueren autorizados por el Ministerio del Interior por resolución fundada.

La Dirección Nacional de Migración concederá o denegará el permiso de residencia temporaria teniendo en cuenta los resultados del expediente y las opiniones de otros organismos del Estado que creyere oportuno recabar. También podrá revocar mediante resolución fundada el permiso otorgado.⁹⁶

Temporario

⁹⁴ En aplicación del art. 15 del decreto de 1947, se consulta a la Dirección Nacional de Empleo del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social si la admisión afecta la mano de obra nacional.

⁹⁵ Categoría incluida por el dto. 441/01.

⁹⁶ Art. 3 del decreto 441/01.

Se otorga la categoría de temporario al extranjero que ingresa y no tiene propósito de establecerse en el país en forma definitiva. Su permanencia es menor a los tres meses. Esta categoría es comprensiva de las siguientes subcategorías:

- Turistas.
- Profesores, hombres de ciencia o letras y conferencistas.
- Artistas, deportistas y similares.
- Agentes o representantes de firmas comerciales y personas que vinieren en viaje de negocios.
- Empleados y técnicos u obreros especializados contratados por empresas nacionales o extranjeras con asiento en el país.
- Personas del estado religioso.
- Pasajeros en tránsito.
- Pasajeros de buques o aeronaves que hagan escala en el país.
- Tripulantes de buques, aeronaves y similares.

10.5. El trabajo de los migrantes en función de las categorías migratorias

Brasil, Paraguay y Uruguay no exigen permiso de trabajo, pero jurídicamente está implícito en la concesión de autorizaciones para inmigrar, al exigir contratos de trabajo o mencionar sólo a determinadas categorías ocupacionales dentro del elenco de posibles inmigrantes.

A los efectos de determinar si existen normas en materia de admisión al empleo y si la condición de extranjero coloca a los trabajadores en pie de igualdad o no a la hora de obtener una ocupación, interesa en especial la situación de las categorías de residente permanente y temporario que están facultados para trabajar en el país, al amparo de la normativa general y que no necesitan para ello autorización excepcional o específica.

El análisis comparativo de la normativa de Brasil, Paraguay y Uruguay nos lleva a la conclusión de que los extranjeros admitidos en los tres países en carácter de “permanentes” pueden desarrollar cualquier actividad permitida en el país receptor. La diferencia se da para los que ingresan como “temporarios” advirtiéndose aquí alguna discordancia entre la legislación de los países referidos.

Brasil condiciona la admisión de temporario, cuando ingresara por un contrato de trabajo, a la efectiva contratación por la entidad declarada. Se prevé además en la normativa brasileña, una serie de limitaciones taxativas para el extranjero en el ejercicio de determinadas actividades que la diferencian sustancialmente de las legislaciones restantes (véase más adelante).

En Paraguay, uno de los requisitos para que el extranjero sea admitido en el país está subordinado a la actividad que va a ejercer, tanto en su carácter de residente permanente como temporario.

De la legislación uruguaya no surgen limitaciones a las actividades que los extranjeros puedan desarrollar para las categorías de permanente y residente temporario. La prohibición recae, como es obvio, sobre los extranjeros que se encuentran irregularmente en el país a quienes no se permite ejercer tareas asalariadas. El decreto 392/980 de 18 de junio de 1980, señala que “Los

establecimientos no podrán tomar a su servicio a extranjeros que no justifiquen hallarse debidamente autorizados a residir legalmente en el país. Dicha justificación sólo podrá hacerse mediante la exhibición de la cédula de identidad nacional en la que no consten observaciones acerca de su residencia en el país, o mediante cualquier otro documento de identidad que sea acompañado de certificado expedido por la Dirección Nacional de Migración, con constancia expresa de que el interesado tiene en trámite su solicitud de residencia definitiva”.

10.6. La igualdad de trato y la no discriminación en el derecho internacional

El principio adquiere su máxima expresión en la Declaración Universal de Derechos Humanos (ONU, 1948) al establecer que “Todos son iguales ante la ley y tienen, sin distinción, derechos a igual protección de la ley”.

En lo regional, el principio se encuentra consagrado en la Declaración Sociolaboral del Mercosur, que en su art. 1 expresa en forma genérica “todo trabajador tiene garantizada la igualdad efectiva de derechos”.

En lo específico para migrantes, el art. 7 de la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de los Trabajadores Migratorios y sus Familiares señala que “Los Estados Partes se comprometerán (...) a respetar y asegurar a todos los trabajadores migratorios y sus familiares (...) sometidos a su jurisdicción los derechos previstos en la presente Convención, sin distinción alguna por motivos de raza, sexo, color, idioma, religión o convicción, opinión pública o de otra índole, origen nacional, étnico o social, nacionalidad, edad, situación económica, patrimonio, estado civil, nacimiento o cualquier otra condición”.

En cuanto a las medidas instrumentales a adoptar para el logro de los objetivos de progreso y desarrollo social, la Declaración que viene de citarse indica que la prestación de servicios de bienestar social a los trabajadores migrantes y sus familias se harán “de conformidad con lo dispuesto en el Convenio No. 97 de la OIT y en otros instrumentos internacionales relativos a los trabajadores migrantes”.

Por su parte, la Declaración Sociolaboral del Mercosur tiene una muy específica mención en el art. 4.2 cuando dice que “Los Estados Parte se comprometen a adoptar medidas tendientes al establecimiento de normas y procedimientos comunes relativos a la circulación de los trabajadores en las zonas de frontera y a llevar a cabo las acciones necesarias a fin de mejorar las oportunidades de empleo y las condiciones de trabajo y de vida de estos trabajadores”.

La protección de los trabajadores empleados en un país distinto de su país de origen ocupa, desde siempre, un lugar importante en las actividades de la OIT, puesto que estos trabajadores son más susceptibles de ser explotados que los demás, en particular cuando están en situación irregular y son víctimas de los traficantes de mano de obra. Por esa razón, desde la creación de la OIT en 1919 se ha tratado esta temática y la preocupación se refleja tanto en el Tratado de Versalles⁹⁷ como en el Preámbulo de la Constitución de la OIT⁹⁸. Esta preocupación sigue siendo plenamente actual y lo confirma la *Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo*, adoptada por la Conferencia Internacional del

⁹⁷ Según el art. 427 del Tratado de Versalles “... las reglas que en cada país se dicten con respecto a las condiciones del trabajo deberán asegurar un trato económico equitativo a todos los obreros que residan legalmente en dicho país”.

⁹⁸ En el Preámbulo de su Constitución se inscribe la obligación que tiene la OIT de mejorar la “protección de los intereses de los trabajadores ocupados en el extranjero”.

Trabajo el 18 de junio de 1998, al reiterar – en su cuarto considerando – la necesidad que tiene la OIT de prestar especial atención a estos trabajadores.⁹⁹ El estado de las ratificaciones de los convenios fundamentales de la OIT así como de las normas específicas de la OIT sobre trabajadores migrantes se detalla en el anexo.

10.7. Normas constitucionales sobre igualdad de trato y no discriminación

En **Brasil** la Constitución Federal prevé la igualdad de tratamiento entre nacionales y extranjeros. En el artículo 4, párrafo único, se declara como uno de los principios fundamentales del ordenamiento jurídico: “La República Federativa de Brasil buscará la integración económica, política, social y cultural de los pueblos de América Latina, buscando la formación de una comunidad latinoamericana de naciones”.

Por otro lado, dispone en el art. 5: “Todos son iguales delante de la ley, sin distinción de cualquier naturaleza, garantizando a los brasileños y a los extranjeros residentes en el país la inviolabilidad del derecho de la vida, a la libertad, a la igualdad, a la seguridad de sus propiedades...” Se enumeran garantías fundamentales comunes, incluyendo la declaración de que “es libre el ejercicio de cualquier trabajo, oficio o profesión, atendidas las calificaciones profesionales que la ley establece”.

En **Paraguay** el artículo 46 de la Constitución Nacional dispone que: “Todos los habitantes de la República son iguales en dignidad y derecho. No se admiten discriminaciones. El Estado removerá los obstáculos e impedirá los factores que las mantengan o las propicien. Las protecciones que se establezcan sobre desigualdades injustas no serán consideradas como factores discriminatorios sino igualitarios”, y por otro lado el art. 47 dice: “ De las garantías de la igualdad. El Estado garantizará a todos los habitantes de la República: 1) la igualdad para el acceso a la justicia, a cuyo efecto allanará los obstáculos que la impidiesen; 2) la igualdad ante las leyes; 3) la igualdad para el acceso a las funciones públicas no electivas, sin más requisitos que la idoneidad, y 4) la igualdad de oportunidades en la participación de los beneficios de la naturaleza, de los bienes materiales y de la cultura”. En el art. 87, sin embargo, señala que: El Estado promoverá políticas que tiendan al pleno empleo y a la formación profesional de recursos humanos, dando preferencia al trabajador nacional. Por otro lado, en el art. 101 se expresa: “Los funcionarios y los empleados públicos están al servicio del país. Todos los paraguayos tienen el derecho a ocupar funciones y empleos públicos...”

En **Uruguay** el artículo 7 de la Constitución señala que “Los habitantes de la República tienen derecho a ser protegidos en el goce de su vida, honor, libertad, seguridad, trabajo y propiedad”. Se ha interpretado que cuando se refiere a los habitantes alude no sólo a los nacionales sino también a los extranjeros. El artículo 8 indica que “Todas las personas son iguales ante la ley, no reconociéndose otra

⁹⁹ “Considerando que la OIT debería prestar especial atención a los problemas de personas con necesidades sociales especiales, en particular (...) los trabajadores migrantes, movilizar y alentar los esfuerzos nacionales, regionales e internacionales encaminados a la solución de sus problemas y promover políticas eficaces destinadas a la creación de empleo”.

distinción entre ellas sino las de los talentos y las virtudes". El artículo 54 señala que "La ley ha de reconocer a quien se hallare en una relación de trabajo o servicio, como obrero o empleado, la independencia de su conciencia moral y cívica; la justa remuneración; la limitación de la jornada; el descanso semanal y la higiene física y moral. El trabajo de las mujeres y de los menores de 18 años será especialmente reglamentado y limitado". En el artículo 53, indica una preferencia para los nacionales en el mercado del trabajo de modo muy genérico: se "procurará ofrecer, con preferencia a los ciudadanos, la posibilidad de ganar su sustento mediante el desarrollo de una actividad económica". El segundo inciso del artículo 6, agregado en 1967, establece que "La República procurará la integración social y económica de los Estados latinoamericanos, especialmente en lo que se refiere a la defensa común de sus productos y materias primas. Asimismo, propenderá a la efectiva complementación de sus servicios públicos".

10.8. Derechos y limitaciones de los extranjeros en la legislación migratoria

En materia de trabajo, las legislaciones nacionales establecen reservas para el ejercicio de algunas profesiones, no sólo dentro del ejercicio liberal sino también algunas en vínculo de subordinación o dependencia.

En determinados casos se establece una exclusión total para el desempeño de la actividad por extranjeros. En otros se reserva un porcentaje del total del personal ocupado para ciudadanos del país, o en una regla que tiene resultado análogo, se establece un cupo porcentual para la contratación de extranjeros en general o en especial para determinadas categorías de ocupación.

En ocasión de analizar las normas de los derechos nacionales en relación a la nacionalidad del trabajador, Goldin y Rivas (s/f) señalan cinco categorías: las normas que disponen la igualdad de trato; las que establecen discriminaciones positivas; las que señalan un tratamiento diferencial; las que fijan cupos máximos de empleo para extranjeros, y las que regulan los derechos de la seguridad social.

Brasil. Existen en Brasil normas de carácter general sobre la llamada nacionalización del trabajo que están previstas en la consolidación de leyes y que consiste en admitir un porcentaje máximo de extranjeros empleables: un tercio del total. Se llama la ley de dos tercios porque esa proporción se reserva para ciudadanos brasileños. Se prohíbe además que se pague mejor salario a un extranjero que al nacional pero no existe la prohibición inversa.

No obstante estas disposiciones, el derecho de los extranjeros a trabajar en igualdad de condiciones que los nacionales, está previsto en la Constitución brasileña de 1988. Según buena parte de la doctrina, la norma constitucional provocó la derogación de las disposiciones de rango legal que se oponen a dicho principio.¹⁰⁰

¹⁰⁰ Ver Sússekind, Arnaldo, Maranhao, Délio y Viana, Segadas, en "Instituicoes de Direito do trabalho", 12ª Ed. T. II, pág. 846, y Mascaro Nascimento, Amauri, "Curso de Direito do trábalo", 4ta. Ed., pág. 52.

El decreto reglamentario 86715 dispone que los extranjeros residentes en Brasil gozan de todos los derechos reconocidos a los brasileños de acuerdo a los términos establecidos en la Constitución y las leyes. Paralelamente se establece que siempre que fuera requerido por autoridad competente, el extranjero deberá exhibir el documento probatorio de su estada legal en el territorio nacional.

En cuanto a la posibilidad o no de trabajar, el reglamento establece una serie de reglas entre las que figuran las siguientes: los extranjeros que se encuentren en Brasil con un visado de turista, de tránsito o de temporario en la subcategoría de estudiante, como los dependientes de titulares de cualquier visa de temporario, tienen prohibido el ejercicio de actividades remuneradas.

En cuanto a los titulares de una visa de temporario en la subcategoría de corresponsal de diario, revista, radio, televisión o agencia extranjera, tiene prohibido el ejercicio de actividades remuneradas, si éstas provienen de fuente brasileña.

El extranjero admitido en carácter de temporario en condición de contratado, sólo podrá ejercer actividades para la empresa que lo contrató en oportunidad de otorgarle la visa correspondiente, salvo que medie una autorización expresa emanada del Ministerio del Trabajo.

La visa de permanente puede ser otorgada en forma condicionada de manera tal que por un plazo de hasta cinco años, el extranjero queda obligado a desempeñar una actividad específica o establecerse en una región determinada del territorio nacional. El reglamento establece que dentro del plazo que se le establezca al otorgarle el visado, no podrá ejercer otra actividad profesional o ejercerla fuera de la región establecida, salvo que medie autorización de parte de la autoridad competente. A este respecto, el extranjero registrado tiene la obligación de comunicar al Ministerio de Justicia todo cambio de domicilio o de residencia, debiendo hacerlo dentro de los treinta días inmediatos siguientes a su concreción.

En cuanto al extranjero que ingresa al Brasil como turista se le prohíbe, entre otras cosas, engancharse como tripulante en puerto brasileño, salvo en barcos de bandera de su país, por viaje redondo, a requerimiento del transportador o de su agente, mediante autorización del Ministerio de Justicia.

Entre las prohibiciones de carácter general establecidas por la Ley 6815 de migraciones, con respecto al extranjero, se mencionan las siguientes:

- Ser propietario, armador o comandante de un navio nacional, inclusive de aquellos que están al servicio de la navegación fluvial o lacustre.
- Ser propietario de empresas periodísticas de cualquier especie, o de empresas de televisión o de radio, socio o accionista de sociedades propietarias de dichas empresas.
- Ser responsables, orientador intelectual o administrador de las empresas mencionadas en el párrafo anterior.

- Obtener la concesión o autorización para la exploración, prospección, o explotación o aprovechamiento de minas y demás recursos mineros o de producción de energía eléctrica.
- Ser propietario o tener la explotación de aeronaves brasileñas, con las salvedades dispuestas por la legislación específica en esta materia.
- Participar en la administración o representación de sindicatos, asociaciones profesionales como también en entidades fiscalizadoras del ejercicio de profesiones reglamentadas.
- Ser práctico de puertos, ríos, lagos o canales.
- Poseer, mantener u operar o armador de aparatos de radiodifusión, radiotelegrafía o similar, salvo reciprocidad en su tratamiento.
- Prestar asistencia religiosa a las fuerzas armadas y auxiliares.

Con relación a la participación política de los extranjeros en Brasil, el decreto reglamentario establece las siguientes limitaciones:

- El extranjero admitido en el territorio nacional no podrá ejercer actividades de naturaleza política ni inmiscuirse, directa o indirectamente en los negocios públicos del Brasil, estando ello especialmente prohibido.
- Organizar, crear o mantener sociedades o cualquier entidad de carácter político, aunque tenga por fin la propaganda o difusión, exclusivamente entre sus compatriotas de ideas, programas o normas de actos de partidos políticos de su país de origen.
- Ejercer actos individuales junto a sus compatriotas o no, con el objeto, mediante coacción o presión de cualquier naturaleza, adhesión a ideas, programas o normas de partidos o fracciones políticas de cualquier país.
- Organizar desfiles, marchas, comicios o reuniones de cualquier naturaleza o participar con el fin al que se refieren los dos párrafos anteriores.

Es permitido a los extranjeros asociarse con fines culturales, religiosos, recreativos o de asistencia, afiliarse a clubes deportivos o sociales, y a cualquier otra entidad con iguales fines, como así también participar en reuniones conmemorativas de fechas nacionales o acontecimientos de carácter patrióticos. El Ministro de Justicia podrá, siempre que lo considere conveniente a los intereses nacionales, impedir la realización, por extranjeros, de conferencias, congresos o exhibiciones artísticas o folclóricas.

Paraguay. A través de disposiciones dispersas en el contexto de la Ley 978, se van alineando los derechos de que gozan los extranjeros como sus limitaciones.

Quizás la disposición más importante al respecto la consagra el artículo 21 al disponer que los extranjeros que obtengan su radicación definitiva en el país como residente permanente, gozarán de los mismos derechos y tendrán las mismas obligaciones que los paraguayos, con las modalidades y las limitaciones establecidas por la Constitución Nacional y las leyes.

Se le reconoce al extranjero residente permanente el derecho de residir indefinidamente en el país, a menos que incurra en algunas de las causales que puedan dar lugar a la cancelación de la permanencia o a su expulsión. Además, podrán perder la calidad de residente permanente si se ausentare injustificadamente del país por más de tres años consecutivos. El otorgamiento de la residencia permanente otorgada al extranjero le da el derecho de pedir que se haga extensiva a su cónyuge, hijos menores o padres extranjeros.

Si bien es común que los extranjeros admitidos como residentes permanentes quedan facultados para realizar tareas remuneradas, la Ley 978 establece una limitación a quienes ingresan al país en la subcategoría migratoria de jubilado, pensionista o rentista. Efectivamente, en estos casos la ley establece que no podrán realizar tareas remuneradas por cuenta propia o en relación de dependencia, excepto que medie una autorización expresa emanada de la Dirección General de Migraciones.

Los residentes permanentes están obligados a obtener la cédula de identidad civil dentro del plazo de 180 días contados a partir de su ingreso o permanencia en el territorio nacional, en tal carácter. El incumplimiento aparejará la cancelación de la residencia y la expulsión, si fuera el caso.

En cuanto a los extranjeros ingresados como residentes temporarios, se establece que sólo podrán ejercer aquellas actividades que se tuvieron en cuenta para admitirlos en el país y que mientras se hallen vigentes los plazos de permanencia, podrán salir del territorio nacional y volver a entrar a él, tantas veces como lo deseen sin necesidad de nueva autorización o permiso especial. En relación a los extranjeros admitidos como no residentes, no podrán realizar tareas remuneradas o lucrativas, salvo en los casos mencionados en la ley.

La legislación del Paraguay contempla expresamente aquellos casos en que procede cancelar la residencia un extranjero. La justicia ordinaria por sentencia judicial puede cancelar la residencia de un residente permanente.

Concordante con lo expresado la justicia ordinaria por sentencia judicial puede cancelar la residencia de un residente permanente dentro de los tres años desde su ingreso o del otorgamiento de la autorización pertinente cuando:

- Tratándose de un inmigrante asistido no cumpliera o violare las condiciones tenidas en cuenta para concederle los beneficios de la inmigración asistida.
- Tratándose de un inmigrante con capital o inversionista, no cumpliera con las obligaciones asumidas.
- Tratándose de un inmigrante Rentista o Pensionado, por razones no justificables, dejaren de ingresar al país la renta o pensión correspondiente.
- El ingreso fue subordinado a residir en determinada zona del país o cumplir actividades específicas y no dieren cumplimiento con ellas.
- Injustificadamente permanecieran fuera del territorio nacional por un lapso superior a tres años, salvo que se otorgue prórroga.

Por su parte, la Dirección General de Migraciones podrá cancelar la residencia a los extranjeros admitidos como residentes temporarios y no residentes cuando no cumplan con las disposiciones de la ley y su reglamentación o no ejerzan las actividades que motivaron su admisión en el país.

Uruguay. En la legislación migratoria de este país, no se trata en forma expresa el tema relacionado con los derechos de los extranjeros y sus limitaciones. No obstante, existen disposiciones aisladas que refieren a cupos que limitan la contratación de trabajadores extranjeros, aunque en limitados sectores de actividad económica del país.

En la regulación del sistema de intermediación financiera¹⁰¹, se prevé que las autorizaciones para la instalación en el país de sucursales o agencias de empresas constituidas en el extranjero estarán sujetas al requisito de que sus estatutos o reglamentos no prohíban a ciudadanos uruguayos formar parte de la gerencia, consejo de administración, directorio, o cualquier otro cargo superior, empleo o destino en la institución, dentro del territorio del Uruguay¹⁰².

Existen también normas sobre nacionalidad del personal de empresas de intermediación financiera externa. En ellas, de forma similar a lo anterior, se prohíbe discriminar en perjuicio del ciudadano uruguayo. Cualquiera sea la forma que adopten las empresas de intermediación financiera externa, no podrán establecer en sus estatutos o reglamentos prohibiciones a que ciudadanos uruguayos formen parte de la gerencia, consejo de administración, directorio, o cualquier otro cargo superior, empleo o destino en la empresa dentro del territorio de la República Oriental del Uruguay.

Existen también disposiciones sobre nacionalidad de los tripulantes de buques mercantes que enarbolan la bandera nacional¹⁰³. La composición de la tripulación deberá cumplir los siguientes requisitos: un mínimo equivalente a 75% de la oficialidad estará integrado por ciudadanos uruguayos, naturales o legales. En dicho porcentaje estarán incluidos el capitán, jefe de máquinas y el radiotelegrafista. Un mínimo equivalente al 75% del resto de la tripulación estará integrado por ciudadanos uruguayos, naturales o legales. Este porcentaje podrá ser alterado, previa autorización de la autoridad competente, atendiendo a razones especiales y debidamente fundadas. Cuando el buque mercante que se incorpore a la matrícula nacional haya enarbolado como última bandera la de un país integrante del Mercosur, el porcentaje obligatorio de ciudadanos uruguayos, naturales o legales, podrá ser inferior al indicado hasta un mínimo de un 50% de los totales de oficiales y personal subalterno y siempre que se trate de la inclusión de tripulantes oriundos del país de la bandera anterior del buque.

¹⁰¹ Decreto-ley 15322 de 17 de setiembre de 1982; artículo 8.

¹⁰² Decreto 381/989 de 16 de agosto de 1989, artículo 10.

¹⁰³ Ley 16387 de 27 de junio de 1993, artículo 18.

En el caso de la pesca, de manera igual a la marina mercante, se reserva cierto porcentaje de tripulación a los nacionales. Salvo las excepciones que por razón de la especialidad de la pesca otorgue al Poder Ejecutivo, las embarcaciones pesqueras de matrícula nacional serán comandadas por capitanes o patrones, ciudadanos naturales o legales uruguayos, debiendo además el 50% de su tripulación estar constituido como mínimo por ciudadanos naturales o legales uruguayos¹⁰⁴.

Para la aeronavegación se dispone que salvo disposición expresa en contrario de la autoridad competente, el personal deberá contar con la ciudadanía uruguay¹⁰⁵.

Existen también normas sobre nacionalidad del personal de las empresas que operan en zonas francas¹⁰⁶. La ley exige que al menos el 75% del personal contratado sean ciudadanos naturales o legales. Se trata de un requisito que deben cumplir los usuarios de zonas francas a fin de poder mantener su calidad de tales y las exoneraciones tributarias, franquicias, beneficios y derechos que esta ley les acuerda. En casos excepcionales, este porcentaje podrá ser reducido previa autorización del Poder Ejecutivo, atendiendo a características especiales de la actividad a desarrollar y a razones de interés general. En los casos en que un usuario pretenda utilizar personal extranjero en un porcentaje superior al 25% del total de sus dependientes, deberá solicitarlo por escrito a la Dirección de Zonas Francas expresando las razones en que funda dicha solicitud; y será el Ministerio de Economía y Finanzas quien resuelva en definitiva¹⁰⁷.

Para desempeñar el puesto de capitán o patrón de buques de cabotaje se exige la ciudadanía. En la tripulación de estos buques solamente se admiten hasta dos tercios de ciudadanos extranjeros¹⁰⁸.

En la contratación de obreros no especializados para trabajar en obras públicas, el 90% de los trabajadores elegidos deberán ser ciudadanos naturales o legales. Se admite el aumento de 10% restante cuando no hubiese aspirantes al primer grupo¹⁰⁹.

De acuerdo al artículo 76 de la Constitución el extranjero puede ser designado para desempeñarse en un empleo público transcurridos tres años de haber obtenido la ciudadanía legal.

No se exige la ciudadanía para el desempeño de funciones como profesor en la enseñanza superior (art. 76, *in fine* de la Constitución).

¹⁰⁴ Ley 13.833 de 29 de diciembre de 1969, artículo 27.

¹⁰⁵ Decreto-ley 14.305 de 29 de noviembre de 1974, artículo 83.

¹⁰⁶ Ley 15.921 de 17 de diciembre de 1987, artículo 18, y decreto 454/988 de 8 de julio de 1988.

¹⁰⁷ Artículo 38 del decreto 454/988.

¹⁰⁸ Ley 2.091 de 5 de enero de 1954.

¹⁰⁹ Ley 10.459 del 14 de diciembre de 1943, artículo 9.

10.9. Infracciones y sanciones

Las leyes migratorias en general especifican las sanciones que corresponde aplicar a quienes infrinjan las disposiciones establecidas en la legislación o no den cumplimiento con las obligaciones que dichas normas les imponen.

Según fuere el contenido de la legislación migratoria generalmente las sanciones están orientadas a penalizar las infracciones cometidas por: a) el extranjero, b) los empleadores, c) lugares de alojamiento, d) empresas de transporte internacional, e) funcionario que en forma dolosa o culposa posibilite la infracción, f) terceras personas vinculadas con el ingreso, permanencia o egreso de los extranjeros.

La sanción que suele imponerse ante las infracciones migratorias es la multa. No obstante ello, en aquellos casos en que las infracciones o violación a las disposiciones migratorias configuran un delito, la sanción puede ser la de prisión. En estos casos la aplicación de la pena se efectúa por la vía judicial correspondiente. Por consiguiente, la legislación migratoria, puede configurar un delito no previsto por la legislación penal, pero su juzgamiento y aplicación de la pena de prisión – si correspondiere – será de competencia del Poder Judicial.

En la legislación migratoria de los tres países se observan varias similitudes relacionadas con el tipo de infracción a ser sancionada, pero difiriendo en la pena a imponer.

Brasil. La Ley 6815 enumera las infracciones y las penas que corresponde aplicar al infractor, y ellas son las siguientes:

- Entrar en territorio nacional sin estar autorizado. Pena: deportación.
- Permanecer en el territorio nacional vencido el plazo de permanencia. Pena: multa de un décimo del valor de referencia por día de exceso hasta un máximo de diez veces el mayor valor de referencia y deportación.
- No registrarse en el órgano competente dentro del plano establecido. Pena: multa de un décimo del mayor valor de referencia, por día de excedido el plazo, hasta un máximo de 10 veces el mayor valor de referencia.
- No exhibir el documento comprobatorio de su permanencia legal cuando fuera requerido por la autoridad; no comunicar al Ministerio de Justicia el cambio de domicilio y no inscribir el cambio de nacionalidad en el Registro. Pena: multa de 2 a 10 veces el mayor valor de referencia.
- No tomar las medidas necesarias, por parte de las empresas transportadoras ante la salida clandestina del territorio nacional o de impedirla. Poder Ejecutivo: multa de 30 veces el mayor valor de referencia por extranjero.
- Transportar al Brasil a todo extranjero que no tenga la documentación en orden. Pena: multa 10 veces el mayor valor de referencia por extranjero.
- Emplear o mantener a su servicio al extranjero irregular o impedido de ejercer actividades remuneradas. Pena: multa de 30 veces el mayor valor de referencia por extranjero.

- No someterse al control de ingreso al país por los órganos del Ministerio de Justicia y ejercer actividades remuneradas cuando, por su situación migratoria, no le está permitido. Pena: deportación.
- No cumplir con las obligaciones que pudieran condicionar la concesión del visado de permanencia y las emergentes de la Ley. Pena: deportación.
- Violar algunas de las prohibiciones expresas relacionadas con las actividades comerciales y políticas establecidas en la ley. Pena: prisión de 1 a 3 años y expulsión.
- Introducir a un extranjero en forma clandestina u ocultarlo. Pena: prisión de 1 a 3 años y si el infractor fuera extranjero, expulsión.
- Hacer declaraciones falsas para obtener un cambio en la visación de permanencia, registro, alteración en los asentamientos relacionados con la naturalización o para la obtención del pasaporte para extranjero. Pena: prisión de 1 a 5 años y si el infractor fuera extranjero, expulsión.
- Infringir o dejar de observar cualquier disposición de la ley o su reglamentación para lo cual no esté prevista una sanción especial. Pena: multa de 2 a 5 veces el mayor valor de referencia.

Las multas mencionadas en caso de reincidencia podrán ser aumentadas el doble o el quintuple.

Paraguay. La Ley 978 establece penas penitenciarias e inhabilitación y sanción de multa. Esta, según el reglamento y la naturaleza de la infracción cometida, van de los 7 jornales mínimos a los 100 jornales. El propio reglamento aclara que los valores de las multas corresponden a jornales mínimos diarios para actividades diversas no especificadas, sujetas a variaciones.

La ley prevé la aplicación de sanciones a los extranjeros, a quienes proporcionen trabajo, a quienes proporcionen alojamiento, a las empresas de transporte internacional, a los funcionarios públicos y a terceras personas que se encuentren involucradas en la comisión del delito o de la infracción previstas en la ley. Esta dispone que serán sancionados con tres meses a dos años de penitenciaría:

- Los extranjeros que ingresen al país mediante la presentación de documentos falsificados, adulterados o expedidos a nombre de otra persona, o hagan uso de ellos durante su residencia en el país.
- El que ayude a un extranjero a entrar en el territorio nacional en infracción a esta ley y su reglamentación o lo ocultare después de su ingreso.
- Los extranjeros expulsados del territorio nacional que reingresen al país si no mediara previa autorización otorgada por la Dirección General de Migraciones.
- Los que obstaculizasen la ejecución de una medida de rechazo o expulsión legalmente dispuesta. En caso de tratarse de un funcionario público, con la pena aplicable corresponderá disponer como accesoria su inhabilitación de uno a tres años para ejercer cargos públicos, y
- El funcionario público que expulse a un extranjero sin mediar resolución expresa firme y ejecutoriada emanada de la autoridad administrativa o judicial competente.

Será sancionado con penitenciaría e inhabilitación para ejercer cargos públicos de uno a tres años, el funcionario público incurso en el delito previsto en el apartado segundo del párrafo anterior. El proceso respectivo se podrá iniciar por denuncia de la Dirección General de Migraciones. Cumplida la condena, el juez interviniente pondrá al extranjero a disposición de la Dirección General de Migraciones a fin de hacer efectiva la expulsión del país, si correspondiese.

La Dirección General de Migraciones aplicará las sanciones administrativas y percibirá el importe de las multas administrativas siguientes:

- El extranjero admitido como residente permanente cuando su ingreso estuviere condicionado o el residente temporario, que no cumplieren con las actividades tenidas en cuenta para ser admitidos. Pena: 7 jornales.
- Extranjeros que al momento de su salida del país no presenten el documento que habilitó su ingreso. Pena: 7 jornales que deberá ser abonada antes de su partida.
- Las empresas de transporte internacional, sus agentes o representantes que no diesen cumplimiento a las obligaciones establecidas en el capítulo XII del título I de la ley.
- El empleador que no cumpliera con lo dispuesto en el artículo 61. Si con motivo de esta infracción se aplicase al extranjero la sanción de expulsión del territorio nacional, la persona, empresa o institución empleadora deberá abonar además los gastos que originen su salida del país, y
- El dueño, administrador o encargado de hoteles, pensiones o negocios similares que no diesen cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 67.

En la aplicación de las multas se tendrán en cuenta la naturaleza, los antecedentes y reincidencia de la infracción, asimismo los antecedentes y reincidencia del infractor. Las multas que se impongan en virtud de lo dispuesto por la ley de migraciones, deberán ser abonadas dentro del plazo, en el lugar y forma que determine su reglamentación.

En caso de que las multas impuestas no fueran abonadas en término, el cobro de las mismas se demandará por la vía judicial correspondiente, siendo título ejecutivo suficiente la resolución de la Dirección General de Migraciones a ese efecto.

Uruguay. La legislación migratoria del Uruguay tiene previstas como sanción a la violación a sus disposiciones las penas de prisión y de multa, aplicables, según los casos, al extranjero, al que proporcione trabajo, a las empresas de transporte internacional y a los funcionarios públicos que no dieran cumplimiento con las obligaciones establecidas o las infringieren.

La ley 9604 del 13 de octubre de 1936 dispone que los extranjeros expulsados o no admitidos que regresan al país en violación a las disposiciones aplicables en estos casos serán castigados con prisión de 6 a 12 meses, la primera vez y de 12 a 24 meses la segunda, sin perjuicio de hacerse efectiva la medida de seguridad una vez

cumplida la pena. En la comisión de estos delitos no son aplicables los beneficios sobre suspensión de condena y libertad anticipada.

Por su parte el decreto 392/80 contempla el caso de la aplicación de sanción a quienes proporcionen trabajo a los extranjeros contraviniendo las disposiciones de la ley. Luego de consagrar el principio de que ningún empleador podrá tomar a su servicio a ninguna persona extranjera que no justifique debidamente hallarse autorizada a residir legalmente en el país dispone que el empleador que no cumpliera con esta obligación será sancionado con la multa que será del doble en caso de reincidencia. Esta disposición ha sido modificada por la Ley No. 15.903 de 10 de noviembre de 1987 cuyo artículo 289 prevé la amonestación, multa o clausura para sancionar las infracciones a las normas laborales. En referencia a la transgresión mencionada, la norma jurídica de referencia presume como imputables a los patrones, sean personas físicas o morales, los que serán civil o solidariamente responsables de las contravenciones declaradas contra sus representantes, directores, gerentes, agentes o empleados.

Cuando las funciones de control estuvieran a cargo de funcionarios del Instituto Nacional del Trabajo o de las autoridades que por disposición de la Ley tienen el cometido de aplicar sus disposiciones y sus tareas fueran obstaculizadas por cualquiera persona, éstas serán condenadas a pagar de 50 a 250 pesos.

Cuando el cometido de contralor se ejerciera por funcionarios dependientes de la Dirección General de Migraciones este organismo pondrá en conocimiento del Instituto Nacional del Trabajo los hechos y comprobaciones efectuadas con agregación, transcripción o mención de los antecedentes respectivos.

El decreto de 1960 al que se está haciendo referencia también establece la aplicación de una multa de 20 a 1000 pesos a cualquier persona que fomente la inmigración clandestina o ilegal.

Finalmente el decreto de 1947 menciona otros dos casos de infracción que también son sancionados. El capítulo X referente a las sanciones, dispone que las compañías de transporte internacional que no dieran cumplimiento con las normas establecidas en dicho decreto, serán pasibles de las sanciones previstas por las disposiciones en vigencia. Este capítulo también dispone que los funcionarios competentes que no dieran cumplimiento a las normas previstas por el decreto, serán sancionados de acuerdo con las disposiciones en vigencia.

10.10. Recursos administrativos y judiciales

La legislación migratoria de los tres países incluidos en este capítulo, en materia de recursos administrativos dan a este tema un tratamiento diferente, como surge de la información siguiente.

Brasil. Ni la ley 6815 que define la situación jurídica el extranjero, ni su decreto reglamentario 86715 se refieren a los recursos que pueden interponer quienes se sientan agraviados por las decisiones tomadas por las autoridades administrativas que tienen competencia directa en aplicar las leyes migratorias.

No obstante ello, se registra una excepción en el título XI del reglamento al referirse a la aplicación de multas por haber incurrido en algunas de las infracciones previstas en la ley y su reglamentación. Al respecto se dispone que el presunto infractor podría interponer un recurso en la instancia inmediatamente superior en el plazo de cinco días contados desde la notificación debiendo previamente depositar el valor de la multa aplicada.

Desde el momento que en la ley ni su reglamento antes mencionado, legislan en forma específica sobre el tema de los recursos, cabe suponer que en materia migratoria son válidos los recursos previstos en una ley general aplicables a los actos de la administración pública general.

Paraguay. En materia de recursos administrativos la ley 978 establece que contra las decisiones de la Dirección General de Migraciones y dentro del perentorio término de tres días, podrá el afectado interponer recurso jerárquico, el cual deberá fundamentarlo en el mismo escrito acompañando toda la prueba que estime oportuna. El recurso deberá resolverlo el Ministerio del Interior dentro del plazo perentorio de ocho días, si así no lo hiciere se considerará denegado.

No obstante ello, por vía reglamentaria se establece que el Ministerio del Interior, o el funcionario en quien delegare la función de atender los casos que por vía de apelación llegaren a su conocimiento, podrá, como medida de mejor proveer, ordenar la realización de cuantas diligencias considere pertinentes para el mejor esclarecimiento del caso y su resolución definitiva. Contra la decisión ministerial procederá la acción contenciosa administrativa.

En materia de expulsión, la ley dispone que cuando ésta fuera ordenada por la Dirección General de Migraciones, la interposición del recurso jerárquico suspende la medida tomada, hasta tanto se resuelva el mismo y quede firme la decisión.

Finalmente la ley consagra el principio por el cual la Dirección General de Migraciones podrá revocar el oficio o a petición de parte sus resoluciones en caso de error o cuando hechos nuevos o no conocidos al momento de dictarlas, justifiquen la decisión.

Uruguay. En la República Oriental del Uruguay es la propia Constitución Nacional la que determina los recursos administrativos que pueden interponerse para rectificar decisiones tomadas a nivel de la administración pública. Dichos recursos se aplican en forma uniforme, cualquiera fuere la autoridad administrativa de cuyas decisiones se pueda recurrir.

La sección XVII referida a lo "Contencioso Administrativo", capítulo IV, artículos 317, 318 y 319 legisla sobre los recursos administrativos que pueden interponerse para impugnar los actos administrativos. La fuente de dichos recursos es la propia Constitución: "*Artículo 317.* Los actos administrativos pueden ser impugnados con el recurso de revocación, ante la misma autoridad que los haya cumplido, su notificación personal, si correspondiere, o de su publicación en el Diario Oficial. Cuando el acto administrativo haya sido cumplido por una autoridad sometida a jerarquías, podrá ser impugnado, además, con el recurso jerárquico, el que deberá interponerse conjuntamente y en forma subsidiaria, al recurso de revocación. Cuando el acto administrativo provenga de una autoridad que según su estatuto jurídico esté sometida a tutela administrativa, podrá ser impugnado por las mismas causas de nulidad previstas en el artículo 309, mediante recurso de anulación para ante el Poder Ejecutivo, el que deberá interponerse conjuntamente y en forma subsidiaria al recurso de revocación. Cuando el acto emane de un órgano de los gobiernos departamentales, se podrá impugnar con los recursos de reposición y apelación en la forma que determine la ley. *Artículo 318.* Toda autoridad administrativa está obligada a decidir sobre cualquier petición que le formule el titular de un interés legítimo en la ejecución de un determinado acto administrativo, y a resolver los recursos administrativos que se interpongan contra sus decisiones, previos con trámites que correspondan para la debida instrucción del asunto, dentro del término de 120 días, a contar de la fecha de cumplimiento del último acto que ordene la ley o el reglamento aplicable. Se entenderá desechada la petición o rechazado el recurso administrativo, si la autoridad no resolviera dentro del término indicado. *Artículo 319.* La acción de nulidad ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, no podrá ejercitarse si antes no se ha agotado la vía administrativa, mediante los recursos correspondientes. La acción de nulidad deberá interponerse, so pena de caducidad, dentro de los términos que en cada caso determine la ley."

10.11. Acuerdos bilaterales

Las relaciones bilaterales entre los países se han visto enriquecidas por acuerdos de diversa naturaleza que tienden a facilitar el tránsito de personas entre los países, así como la incorporación al mercado laboral especialmente en zonas fronterizas o en emprendimientos binacionales con el consiguiente reconocimiento del tiempo de trabajo a los efectos de garantizar los beneficios de seguridad social.

Brasil

- Tratado para el establecimiento de un Estatuto de Empresas Binacionales Brasilero-Argentinas aprobado por decreto legislativo 28/92 y decreto 619/92.
- El Acuerdo para la creación de la Comisión de Cooperación y Desarrollo Fronterizo (CODEFRO) suscrito con Argentina con fecha 5/5/99 y ratificado por decreto 3435/2000.
- El Acuerdo firmado en Sao Borja el 9/12/97 con Argentina sobre exoneración de visas con fines laborales, promulgado por decreto 3435 de 25 de abril de 2000.
- El Acuerdo firmado el 21/8/2002 entre Brasil y Uruguay que permitirá que los residentes en una franja territorial de 50 km tengan derechos iguales, como el

acceso a los servicios de salud y educación además de oportunidades de trabajar legalmente. (Aún no vigente.)

- Protocolo Adicional al Tratado de Amistad, Cooperación y Comercio entre Brasil y Uruguay sobre Facilitación de Actividades Empresariales.
- Tratado y Protocolo Adicional de Itaipú (decreto 75242 de 17 de enero de 1975).
- Acuerdo de Seguridad Social suscrito entre Brasil y Uruguay, ratificado por decreto 85248, de 13 de octubre de 1980.
- Acuerdo de Seguridad Social suscrito entre Brasil y Argentina, ratificado por decreto 87918, de 7 de diciembre de 1982.

Uruguay

- Uruguay ha mantenido una comunicación permanente con los países de la región en todos los planos de su política internacional apuntando históricamente a facilitar el tránsito de nacionales de los países limítrofes. El caso más claro en este sentido lo constituye las relaciones bilaterales entre Uruguay y Argentina disponiéndose facilidades para la circulación de los nacionales de ambos países, aunque ello no implique modificar las exigencias de cada Estado en materia de admisión al empleo.
- Acuerdo de Seguridad Social suscrito entre Brasil y Uruguay el 27 de enero de 1978 y promulgado en el primer país por decreto 85248, de 13 de octubre de 1980.
- Acuerdo de Seguridad Social suscrito entre Argentina y Uruguay en 1974.
- Paraguay y Uruguay tienen firmado un convenio que como los demás, permite la acumulación de los servicios computados en los dos países contratantes en la medida que los mismos no se superpongan.

10.12. La aplicación efectiva de las normas

Los pactos y declaraciones internacionales, los convenios y recomendaciones de la OIT, las legislaciones nacionales y los acuerdos bilaterales suscritos por Brasil, Paraguay y Uruguay recogen con mayor o menor amplitud el principio de igualdad de trato y no discriminación entre nacionales y extranjeros y establecen mecanismos tendientes a lograr la adecuada protección del trabajador migrante en el país receptor.

No obstante, la protección legal no siempre ha sido suficiente para eliminar la discriminación, la exclusión de derechos, la resistencia al inmigrante por su mera condición de extranjero. La legislación por sí misma no ha sido capaz de protegerlo contra el incumplimiento de las normas, dejando algunos o todos los aspectos de la vida sociolaboral del inmigrante al descubierto y sin garantía de sus derechos.

El análisis de la realidad indica que percibir salarios más bajos, soportar condiciones de trabajo precarias, no tener acceso a la formación, ser excluidos de los beneficios sociales, son expresión de relaciones laborales discriminatorias, que en el caso del extranjero derivan de su especificidad de inmigrantes, generalmente vinculada a una situación migratoria irregular. Pero también esa condición es determinante en los casos en que el trabajador extranjero se encuentra legalmente ingresado desde la perspectiva migratoria, pero ilegalmente insertado desde la perspectiva laboral en términos de contratación y condiciones de trabajo.

Sólo a partir del reconocimiento de esas diferencias es posible generar mecanismos legales, institucionales y reivindicativos que permitan el ejercicio efectivo de la igualdad. No basta el enunciado legal de la igualdad. Se necesita facilitar los mecanismos que reviertan las prácticas que contradicen esos enunciados de la realidad.

Este es uno de los campos donde la función de los actores sociales se vuelve especialmente trascendente. Sólo la combinación de la ley con la acción estatal, empresarial y sindical puede garantizar el efectivo ejercicio de un derecho. Analizada la problemática desde el ángulo señalado, trabajadores y empleadores deberán reivindicar la absoluta paridad en los términos de contratación y condiciones de trabajo de inmigrantes y nacionales, en tanto que la acción estatal deberá garantizar en los hechos, la igualdad que proclaman las normas nacionales e internacionales a este respecto.

Desde la perspectiva del Estado, muchas podrían ser las contribuciones para lograr el cumplimiento efectivo de los derechos que jurídicamente protegen al trabajador migrante. A modo de ejemplo se mencionan:

- La profundización en el conocimiento de la realidad a través de estudios específicos;

- El desarrollo de campañas informativas y de fomento de la regularización buscando disminuir la presencia de migrantes irregulares;
- La coordinación de acciones entre los diversos organismos con competencia en la materia migratoria y laboral;
- La aplicación efectiva de los mecanismos de control sobre condiciones de trabajo (jornada, salario, seguridad e higiene).
- La generación de espacios o programas de formación profesional para trabajadores migrantes.

Por su parte, el sector sindical se perfila como prioritario en el logro del objetivo propuesto de alcanzar el efectivo cumplimiento de las normas jurídicas incumplidas. Entre las acciones posibles se destacan:

- El apoyo sindical y fomento de la sindicalización de los trabajadores migrantes;
- La denuncia de casos concretos de violación de derechos respecto a trabajadores extranjeros;
- La incorporación de cláusulas en la negociación colectiva sobre igualdad de trato y oportunidades de trabajadores migrantes.

Finalmente, desde el ámbito empresarial, podría impulsarse:

- La lucha contra el dumping social que generan aquellos empleadores que contratan en forma irregular a trabajadores extranjeros, denunciando tales casos;
- La promoción de capacitación dirigida a trabajadores migrantes así como el traspaso de tecnología a los trabajadores nacionales en casos de contratación de extranjeros especializados.

11. Marco jurídico de las migraciones laborales: Argentina, Bolivia y Chile

Nora Pérez Vichich

Las transformaciones que en las últimas décadas han sufrido los países de la región en materia económica, política y social han modificado tanto la direccionalidad de los flujos migratorios, como su tratamiento político y jurídico.

Desde la redemocratización ocurrida en los años ochenta, los países de la región han sufrido crisis de diversa índole e intensidad, y las estrategias que encontraron o buscan para salir de ellas, fueron asumiendo una impronta cada vez menos unilateral y más estrechamente vinculada a consensos internos e internacionales.

En los años noventa los nuevos modelos de desarrollo económico de la globalización modificaron las economías nacionales impactando fuertemente en los mercados de trabajo.

La emergencia de los mercados financieros, las nuevas formas que asume la gestión empresarial, la tecnología moderna, la competitividad asentada en la precarización del trabajo y los bajos salarios tienen un correlato de inéditos niveles de desempleo y aumento del empleo informal que tuvieron consecuencias en los sistemas de seguridad social.

La globalización ha impuesto por otro lado, una dispersión geográfica de los lugares en que se emplazan los centros de producción, que hizo más difícil para los estados establecer formas de control de los movimientos internacionales de la economía y de las personas. Esto contribuyó – junto a otras causales – al debilitamiento de los niveles de autonomía del Estado y de las políticas públicas. Como resultante, si bien siguen siendo actores principales, los Estados ya no son actores únicos en el escenario de las relaciones internacionales: intervienen en ellas los actores sociales privados, organizaciones económicas supranacionales, organismos internacionales y las organizaciones sociales de diferente rango y naturaleza, entre otros (González, 2001).

Del mismo modo, en el campo de la formulación de las políticas y normas tendientes a regular las migraciones internacionales, ha ganado fuerza la responsabilidad compartida entre los países y las formulaciones bi o multilaterales, dentro o fuera de los procesos de integración regional.

Los Estados tampoco son hoy los únicos sujetos del derecho internacional, habiéndose extendido en el mundo la propuesta de un régimen de derechos humanos universal, de defensa de la ciudadanía y de protección de los derechos fundamentales, que hace de los individuos o colectivos que se mueven hacia territorios que no les son propios, sujetos de derecho internacional amparados por las normas, las convenciones e institutos internacionales, que hoy perfilan cada vez más al migrante internacional como sujeto de derecho, independientemente de su condición migratoria.

Las reglas de acceso al país receptor son expresión de la forma en que cada Estado se relaciona con el resto del mundo: si se asume el paradigma clásico, con el conflicto como

hipótesis, la percepción dominante será la del extranjero como amenaza y entonces la decisión sobre quiénes, en qué número y cómo los ciudadanos de otro país ingresarán y permanecerán en el propio, tendrá la impronta de la unilateralidad y, generalmente, de la restricción, en nombre de los intereses y la seguridad nacionales, sin otro matiz.

Las reglas de acceso al mercado y a los puestos de trabajo, expresan una percepción del rol del inmigrante en la estructura social del trabajo y si ese rol es percibido como amenaza a la "mano de obra nacional", o le atribuye al extranjero la calidad de necesario factor de conflicto, puede asociarse también a aquel paradigma.

En el pensamiento fundado en la cooperación y la integración crece el espacio de discusión de otras dimensiones, que tienen que ver, en primer lugar, con la defensa de los derechos fundamentales de los migrantes como personas y como trabajadores, entre otros, el de migrar y el de trabajar en cualquier país. El principio que subyace es que la defensa de todos los trabajadores – migrantes o no – es la más completa garantía de defensa de los propios. Este principio es fundamental teniendo en cuenta que en los últimos tiempos, muchos países considerados de inmigración, ganaron atributos de países de emigración, y a la inversa otros países, que no eran predominantemente de inmigración, comenzaron a serlo. En el primer caso, se inscribe la Argentina, y en el segundo, Chile y Bolivia en diferentes grados.

Böhning (1996) resalta que existe una dificultad en encontrar el equilibrio entre "las prerrogativas del Estado y los derechos de los migrantes como seres humanos y como agentes económicos" y la realidad lo corrobora, mostrando la tensión entre ambos enfoques. La mirada desde la ética y los derechos humanos sobre las migraciones internacionales permite abarcar hoy otras dimensiones, como la intolerancia, el racismo y la xenofobia y las prácticas aberrantes como el tráfico y la trata de personas, dimensiones todas que, en última instancia, están vinculadas con la necesidad vital de las personas de encontrar un lugar en el mundo donde trabajar para producir y reproducir su vida en las mejores condiciones.

Los países del Cono Sur ofrecen un espacio propicio para analizar el pasaje de una a otra concepción, y la coexistencia de normativas y prácticas que responden a una y otra en el campo migratorio laboral. Por eso es interesante volcar la mirada sobre la evolución de las políticas y normativas, históricas y actuales, en los países de la región, a la luz de las normas internacionales de la OIT y de la Convención de 1990 de las Naciones Unidas, y de las nuevas perspectivas bi y multilaterales que vienen emergiendo.

En el plano regional, el proceso de integración regional del Mercosur, ofrece un buen espacio de evaluación del tratamiento multilateral de la cuestión. Los vaivenes del tratamiento de las migraciones y de la libre circulación son muestra cabal de las dificultades que encuentra para abrirse paso la concepción – inherente a la naturaleza del proceso de integración – que considera la circulación de trabajadores en el mercado laboral ampliado, como un componente estructural y constitutivo de la organización de las economías y las sociedades en un bloque común (Pérez Vichich, 2002).

11.1. Las políticas migratorias en la Argentina, Chile y Bolivia

Argentina. Los movimientos migratorios hacia la Argentina desde mediados del siglo XIX, son un elemento constante de su historia. Su constitución como nación y posterior desarrollo ha contado con los aportes poblacionales que vinieron en primer término desde Europa, y luego de los países limítrofes y de otras regiones de América y el mundo.

Los primeros contingentes migratorios con alguna significación fueron británicos y llegaron a la Argentina antes de 1852. Las inmigraciones posteriores, que se incorporaron hacia 1860, eran italianos, españoles, franceses, ingleses, suizos, alemanes, portugueses y austríacos. En 1869, cuando se realiza el primer censo nacional, la población extranjera en el territorio estaba constituida por un 80,3% proveniente de Europa y un 19,7% de países limítrofes.

El censo de 1895 muestra que la participación de los europeos crece, llegando al 88,5% de la población extranjera, alcanzando en 1914 su punto más alto con 91,34%. Aceleraron el crecimiento poblacional y de la urbanización, y estuvieron vinculadas a la expansión de la actividad agropecuaria destinada a la exportación (Pérez Vichich, 1988).

A partir del censo de 1947 comienza un descenso sostenido de la inmigración europea y un crecimiento paulatino de la inmigración limítrofe, hasta alcanzar en el censo de 1991 un 52,1% de la población extranjera que habitaba en el territorio.

Hacia principios del siglo XX los primeros avances de la industria, limitados a la elaboración de manufacturas provenientes de los productos agropecuarios y posteriormente el modelo de “sustitución de importaciones” tuvieron como protagonistas a los inmigrantes. Fueron especialmente un importante factor en la gestación y desarrollo de este último proceso, a partir de los talleres manufactureros que con sus ahorros fueron instalando en las ciudades, y del aporte de su mano de obra en la propia producción. Entre 1937 y 1944 la producción industrial creció el 77%.

Hacia finales de los años cuarenta y a principios de los cincuenta, los inmigrantes provenientes de los países limítrofes se incorporan en forma masiva sustituyendo a los trabajadores agrícolas europeos en las áreas rurales y sumándose a los flujos internos atraídos por las industrias urbanas. En todas sus fases, la economía argentina ha tenido estas corrientes como parte de su estructura sociolaboral.

A partir de 1914 y hasta el censo nacional de 1991, los inmigrantes limítrofes aumentaron su participación en la población extranjera en forma constante hasta llegar a constituir el 52,1% de la misma, mientras que los no limítrofes en contrapartida, bajaron su porcentaje a 47,9%. En los últimos años, se han sumado flujos no tradicionales, como los provenientes del Perú o Europa.

Los encuadres jurídico-políticos de los fenómenos migratorios externos muestran, a través de los diferentes períodos, articulación con los modelos económicos y sociales que se fueron desplegando en el país.

Uno de los presupuestos del modelo agroexportador que signó el ingreso de la Argentina al mercado mundial, fue el fomento de la inmigración. Por eso las políticas poblacionales tuvieron dimensión constitucional, al incorporarse expresamente a la Constitución de 1853. Esa incorporación tuvo una orientación clara hacia la inmigración europea, a la que se suponía portadora de nuevas formas culturales y de producción. Por otro lado, esa era la inmigración posible, en tanto conformó la “población excedente relativa” que el desarrollo del capitalismo desplazó de las zonas rurales, que no fue absorbida por las industrias nacientes de los centros urbanos de Europa y que encontró en la Argentina uno de los espacios para “...labrar la tierra, mejorar las industrias e introducir las ciencias y las artes” (art. 25 de la Constitución Nacional).

Como respuesta a la crisis económica de 1873 y a la consecuente necesidad de producir mayor cantidad de bienes para superar el momento, la política de migración espontánea cambia en 1876 hacia la migración organizada. Esta fue sistematizada en la Ley 817, llamada “Ley Avellaneda”. A través de este instrumento se estimularía la llegada de migrantes de ultramar – que había sufrido una retracción como consecuencia del fuerte déficit comercial – con la promesa de la propiedad de la tierra. La colonización y la figura del arrendamiento eran el centro de este nuevo proyecto, que se ejecutaría a través de empresas particulares. Sus objetivos serían frustrados por el propio sistema aplicado y por la evolución posterior de la estructura económica y política (Cárcano, 1972).

La dinámica industrial era en aquel momento difícil de ser regulada por un Estado y una sociedad moldeados por las relaciones de trabajo en el ámbito rural, que oscilando entre el paternalismo y la represión habían sido también la fuente del poder político. Por esa razón la respuesta a los conflictos sociales generados por las nuevas relaciones entre patronos y obreros, muchos de ellos inmigrantes europeos portadores de también nuevas ideas sociales, tuvieron, entre otras manifestaciones, la sanción de la Ley de residencia de 1902, que autorizaba al Poder Ejecutivo a expulsar o confinar en lugares apartados del país a todo extranjero cuya conducta fuera considerada peligrosa para la sociedad nacional o el orden público.

La profunda crisis mundial de finales de los años veinte y principios de los treinta generó un cierre de las políticas migratorias. Argentina dio por terminado el ciclo europeo y estableció un sistema de ingreso que exigía obtener la radicación para permanecer en el país (Mármora, 1983). La población obrera se había duplicado entre 1935 y 1944 pasando a constituir la primera categoría ocupacional del país (Beyhaut y otros, 1965).

Las modificaciones en la esfera productiva y política llevan a la definición de un Estado no abstencionista en el plano de la producción ni socialmente neutro, que es propulsor de cambios en las relaciones entre el capital y el trabajo: los ciudadanos abstractos formalmente iguales, son reconocidos como desiguales y en esa calidad son recogidos por el derecho del trabajo y por la legislación social que se desarrolla en ese período.

Las condiciones estructurales permitieron que los trabajadores inmigrantes, confundidos con las corrientes internas de trabajadores, fueran absorbidos por el sistema productivo y por las leyes sociales, en carácter de inmigración necesaria y aceptada.

Desde los años sesenta comienzan a sentarse las bases de un modelo que conjuga el desarrollo económico con la seguridad nacional, que encuentra su expresión más acabada en el período de 1976 a 1983. Las políticas migratorias en consecuencia, además de hacerse objetivamente más restrictivas, desplazaron su eje desde los aspectos laborales y sociales de la migración hacia el control de la población. La normativa de este período es fragmentaria, responde a coyunturas y se expresa en múltiples decretos, forma técnica que han de asumir las políticas migratorias. Es en esta etapa que se dicta la Ley 22439, de 1981, aún vigente.

Con el restablecimiento de la democracia en 1983, en forma lenta se viene avanzando en la definición de nuevas formas de encarar las políticas sobre migraciones externas, especialmente aquellas que tienen que ver con las migraciones laborales. Esos esfuerzos se manifiestan en varias vertientes – todavía segmentadas y no plasmadas en una nueva legislación nacional sustantiva sobre migraciones – mucho más vinculadas a hipótesis de cooperación e integración poblacional y regional, pero que aún hoy coexisten con aquellas generadas en el marco del paradigma del conflicto.

Algunos proyectos elaborados con vistas a reemplazar la normativa vigente han sido abiertos para el debate a la sociedad civil, en búsqueda de lograr consensos para su formulación. Esta apertura permite un debate social que articula el pensamiento del Estado con el de los diferentes actores sociales y con las organizaciones internacionales.

La intensidad de la emigración intra y extrarregional de argentinos no es ajena a la nueva forma que asumen las políticas y su proyección en las normas internacionales de diverso rango signadas por la Argentina.

Argentina mantiene una sustancial relación de cooperación con los foros internacionales vinculados a las migraciones en general y a las migraciones laborales. En los últimos años la Conferencia Sudamericana sobre Migraciones se ha convertido en un importante punto multilateral de reflexión y propuesta regional sobre las migraciones internacionales, en el que participan países que comparten, como países de origen, tránsito y destino de las migraciones, esta problemática multidimensional y multifacético. La Segunda Reunión de la Conferencia Sudamericana sobre Migraciones se llevó a cabo en Buenos Aires, la tercera se celebró en Quito en 2002, y se prevé celebrar la cuarta reunión en Montevideo en noviembre de 2003.

Bolivia. La República de Bolivia, constituida como tal en 1826, se asentó en los territorios andinos dominados por los Incas desde aproximadamente el año 1200, y luego ocupados por los españoles que llegaron desde el Perú y desde el sur, desde el

Río de la Plata. Estas dos corrientes de conquista se instalaron respectivamente en la zona oeste, donde se definieron las principales concentraciones urbanas de la entonces llamada “República de Bolívar” en torno a la explotación de las minas de plata. La otra se asentó en el este, en los llanos del oriente boliviano. La acumulación de tierras fue concretada por los conquistadores con base en la apropiación de las tierras pertenecientes a los indígenas. Las ciudades que fundaran los españoles son los centros urbanos donde se centró la actividad política, administrativa, económica y social del territorio.

La explotación del salitre, el estaño y el guano provocó el interés de compañías extranjeras en su explotación. Hacia mediados del siglo XX se había consolidado una economía de corte liberal, caracterizada por la presencia fuerte del capital financiero y las inversiones extranjeras.

La primera norma sobre migración extranjera de Bolivia es el decreto que firma el mariscal Antonio Sucre el 25 de mayo de 1826, día en que se proclama la República. El crecimiento de la población se percibía como la fuente de riqueza y prosperidad para el país. El decreto promueve la inmigración de hombres de “todos los pueblos y naciones” ofreciendo garantías de seguridad y libertad a los extranjeros mientras cumplan con la ley y las costumbres del país.

Pocos son los inmigrantes europeos que llegan a Bolivia en los años posteriores, y un siglo después se dicta la ley de 1926, que otorga facilidades al inmigrante que llega a radicarse, como podían ser el uso de los ferrocarriles y de las empresas de transporte terrestre para su traslado y el de su familia o el transporte de su equipaje sin costo. El objetivo principal era expandir la ocupación y la producción de la tierra. Por eso el núcleo de esta política se sitúa en la posibilidad de acceso a una parcela de tierra de 50 hectáreas para su cultivo, con facilidades de pago. Determina asimismo la decisión de ofrecer a los hijos de los inmigrantes mayores de 18 años su propio terreno si así lo quisieran. También justifica la pérdida del derecho al lote si la tierra no es cultivada en el plazo fijado.

En lo que constituye una segunda fase de esta política, un decreto supremo de 1939, redefine la orientación de la política migratoria que aun cuando continúa teniendo por objetivo el ingreso de agricultores, enfatiza la reglamentación sobre las condiciones de ingreso y permanencia de los trabajadores agrícolas al mismo tiempo que endurece las condiciones de acceso a la tierra.

Un ejemplo de este nuevo rumbo, es la obligación del dueño del “fundo” de denunciar a las autoridades dentro de los 30 días subsiguientes, el abandono de las tareas por parte del

colono. En relación a los ciudadanos extranjeros que quisieran comprar tierra, ya no se ofrecerían las facilidades originales, sino que deberán depositar antes una fuerte suma en el Banco Central.

Para los colonos de tierras fiscales, se estableció la obligación de ser casados y traer a su familia, además de estar capacitados para los trabajos agrícolas. La categoría de colono le daba derecho a recibir la tierra, semillas, vivienda en su lote, atención médica, escuela para sus hijos menores entre otros beneficios. Después de tres años de años de trabajo, recibiría el título de propiedad.

Las inmigraciones vinculadas a la entonces activa Organización Internacional de Refugiados (IRO), que actuó hasta 1952, movilizaba en general inmigrantes calificados, con un porcentaje considerable de profesionales liberales. Considerándose que podrían constituirse en competencia para los nacionales, se les fijaron zonas de reserva fiscal, donde debían radicarse a sus propias costas.

Recién en 1951, el decreto supremo 2396 consolida la reglamentación del ingreso de los inmigrantes y una política amplia establecida en su artículo 1 que restablece que: “La política migratoria deberá ser conducida por el Ministerio de Inmigración, con exclusión de cualquier otro organismo, en forma amplia y sin discriminaciones de orden racial, político o religioso”. El objetivo general es facilitar la entrada de inmigrantes que puedan aportar al desarrollo económico, especialmente la agricultura boliviana y un dato interesante es la facultad del Ministerio de Inmigración de suscribir contratos con entidades o empresas que puedan contratarlos.

En los años que siguieron, los flujos de inmigrantes que atrajo la política migratoria implantada en Bolivia no fueron importantes y aquellos que llegaron se fueron aglutinando en los centros urbanos de la región occidental.

Los cambios estructurales producidos luego de 1952¹¹⁰ significaron un quiebre de esa concentración. El crecimiento del ferrocarril y las carreteras permitió la migración interna, y la creación de condiciones de desarrollo y asentamiento en la región oriental atrajo inmigrantes externos, especialmente menonitas y japoneses que se transforman en factores de desarrollo de la economía agrícola. Esto redistribuyó la población homogeneizando el

¹¹⁰ En ese año se implanta en Bolivia la “Revolución Nacional”, que produce cambios profundos en el orden económico, político y social con nacionalización de las minas de estaño, reforma agraria y sufragio universal.

crecimiento de los centros urbanos de occidente y oriente, especialmente La Paz y Santa Cruz de la Sierra.¹¹¹

En 1976 se dicta el decreto ley de inmigración 13344 que reitera en esta etapa la importancia que el crecimiento demográfico tiene para el desarrollo económico, social y político y apela al fomento de las corrientes inmigratorias para lograrlo. Sus esfuerzos se dirigen especialmente a la población que pueda incrementar la producción agropecuaria por medio de la colonización. Por este decreto ley se crea el Consejo Nacional de Inmigración (CONAIN), dependiente del Ministerio del Interior, Migración y Justicia, y se establece que los Consulados de Bolivia en el exterior actúen como agencias de promoción de la inmigración, con la ayuda de organismos internacionales. En el CONAIN se encontraban representados todos los organismos con alguna competencia o función en materia de migraciones.

En 1996 se dicta el decreto supremo 24423, que es el que actualmente rige en materia migratoria. En este instrumento se reconoce una línea política de apoyo a la inmigración, considerada un factor positivo de crecimiento demográfico y de desarrollo socioeconómico, y otra dirigida a evitar la emigración de los nacionales. Ambas en definitiva, marcan una continuidad de país básicamente de emigración, que precisa retener y aumentar su población.

En los últimos años Bolivia ha recibido en su territorio un mayor número de inmigrantes, procedentes principalmente de Perú y Argentina, que matiza su constante condición de país de emisión.

Chile. Al igual que Bolivia, ha sido históricamente un país de emigración, aunque ha contado con flujos migratorios europeos que dejaron su impronta en la conformación de su población y de su cultura y que fueron impulsores de su formación económica y su desarrollo.

La inquietud por poblar su territorio se remonta a los intentos de inmigración de Carlos I de España, también Carlos V de Alemania, quien otorgó concesiones sobre las tierras del sur de Chile y de lo que hoy es la Patagonia argentina, para poblarlos con inmigrantes colonos alemanes. No hubo resultados concretos de ese mandato, en función de las inmensas dificultades que ofrecían las tierras cedidas para su ocupación y colonización.

¹¹¹ El Acuerdo de inmigración con Japón de 1956 autoriza a 1.000 familias o un total de 6.000 individuos dedicados a la agricultura; el decreto supremo 6030 de 1962 autoriza el ingreso de la colonia menonita.

En el período llamado de la “Patria Vieja”, que va desde la declaración de la independencia de España el 18 de septiembre de 1810 hasta el 1º de octubre de 1814 en que fue derrotado en Rancagua el Director Supremo Bernardo de O’Higgins, hubo una preocupación declarada por el origen de la población, y reglas contradictorias al respecto: por un lado en 1812, se dictan las primeras reglas policiales, que impiden la entrada y tránsito de europeos a las provincias y en ese mismo año se celebra un convenio para contratar 500 familias (por recomendación de O’Higgins, serían irlandesas), emprendimiento que también fracasaría. La misma suerte correrían los intentos hechos entre 1838 y 1842. En la misma línea que Argentina, Chile intentaba poblar el territorio no sólo con la mayor cantidad de gente, sino que pensaba la colonización como portadora de los beneficios que eran atributos de gente que se consideraba mejor, con formas más avanzadas de cultivar la tierra y desarrollar las industrias. Simultáneamente imaginaban alejar el peligro de que los espacios fueran ocupados por naciones extranjeras y por eso, estos flujos aunque menguados, intentaron ser una respuesta a la ocupación de los llamados “espacios vacíos” que caracterizó la estrategia de expansión europea de mediados del siglo XIX. Para lograr ambos objetivos Chile había elegido a la población de origen alemán.

El Gobierno de Chile implementó un sistema privado de colonización, que a partir de 1840 consiguió atraer un cierto número de colonos. En 1853 se dicta el decreto del 27 de junio disponiendo que la zona de alrededor del Lago Llanquihue fuera considerado “territorio de colonización”. Si bien el número de colonos no fue considerable, es evaluado positivamente como un aporte al desarrollo de la zona sur de Chile.

Coincidentemente con una etapa de industrialización más intensa, el decreto 69 de 1953 impulsa un plan migratorio centrado no solo en la inmigración de carácter agrícola sino principalmente en el aporte de población con calificaciones técnicas, pescadores, obreros especializados y artesanos. La estrategia buscaba aumentar la población y al mismo tiempo dinamizar y ampliar el mercado de consumo interno. En sus considerandos, el decreto resalta la necesidad de generar normas facilitadoras del ingreso y orientan su búsqueda de población y nuevos migrantes hacia los gobiernos europeos que procuran “orientar el excedente de población afuera del continente”.

En el período 1970-1973 la propuesta fue organizar el territorio conforme los objetivos de una sociedad en tránsito hacia el socialismo e incorporar a todos los sectores a los beneficios del desarrollo. La política estaría centrada en la descentralización urbana y del crecimiento industrial y la eliminación de los factores de expulsión de las zonas rurales (OIM, 1999). Estas características seguramente han tenido una fuerte influencia en la no determinación de verdaderas políticas sobre inmigración, expresándose en cambio en normas objetivas, muchas veces dictadas a partir de una concepción a corto plazo y como

respuesta a coyunturas políticas, económicas o sociales que luego permanecen en el tiempo.

En la trayectoria normativa de las migraciones en Chile, se comprueba que, a pesar de no ser un país de inmigración, las leyes que la regulan muestran una sujeción a principios muy vinculados a la restricción y al control policial, el que parecería contrariar la necesidad de población que declara como siendo inherente a su desarrollo.¹¹²

El aumento de los flujos migratorios hacia Chile registrado desde el censo de población de 1992, ha sido importante. Este nuevo fenómeno viene a sumarse a la no tan nueva preocupación por la situación de los emigrados chilenos, preocupación que llevó en primer término a la promoción de su retorno¹¹³ y más tarde a la lucha por la recuperación del derecho al voto de sus nacionales en el exterior (Pereira, 2000), todo en el marco de los nuevos escenarios en que se desarrollan las relaciones internacionales y las propias migraciones internacionales.

La nueva composición de la realidad migratoria internacional parece haber dado impulso en Chile a la formulación de una política más estructurada y con una estrategia que supera el corto plazo. Es así que el Departamento de Extranjería y Migración del Ministerio del Interior de Chile, plantea en las bases de la gestión migratoria incluida en su propuesta para una política migratoria en Chile, varios elementos que se orientan en ese sentido.

Estos elementos se refieren a la garantía del derecho de residencia y la libertad de circulación; al acceso de las personas a la residencia en condiciones igualitarias; a la información como derecho de los migrantes; a la protección legal de los inmigrantes; a la legalidad de los extranjeros; a la no discriminación y a la reunificación familiar. En los objetivos generales y específicos del Plan de Acción que hace operativa esta política figuran la garantía de los derechos laborales y en general de la protección social a los trabajadores migrantes y sus familias, independientemente de la condición migratoria; la ratificación de convenios laborales y de la Convención de las Naciones Unidas sobre los derechos de todos los trabajadores migratorios y sus familias de 1990, así como la revisión de normas no migratorias con incidencia en los migrantes, incluyendo vivienda, educación, trabajo y previsión social que puedan ser discriminatorias o no acordes con los compromisos

¹¹² Memoria del Departamento del Departamento de Extranjería y Migración del Min. del Interior de Chile, 1998.

¹¹³ La Ley 18994 crea la Oficina Nacional de Retorno en 1990 que durante algunos años estuvo encargada de facilitar la repatriación e inserción social de los exiliados.

internacionales asumidos por Chile.¹¹⁴ La iniciativa parecería marcar un punto de inflexión. El hecho de proyectar una política de la migración internacional con fundamentos en los principios de la Convención de las Naciones Unidas de 1990 sugiere un paso cualitativo muy importante en el cambio del modelo de gestión.

El ingreso de Chile al proceso de integración del Mercosur no es un dato menor en los determinantes de la necesidad de diseñar políticas migratorias orientadas a la facilitación de la movilidad de la población en ese espacio, especialmente la movilidad de trabajadores, como un componente constitutivo y constituyente de esa integración en marcha (Pérez Vichich, 1996).

En la Segunda Conferencia Sudamericana sobre Migraciones, que se realizó en Santiago de Chile en abril de 2001, fue planteada la necesidad de impulsar la libre movilidad subregional bajo los principios de la no discriminación y la reunificación familiar.¹¹⁵ Estos principios han sido retomados en el reciente Acuerdo firmado por los países del Mercosur más Chile y Bolivia que se analiza más adelante.

11.2. El trabajo de los migrantes en las legislaciones nacionales

Los trabajadores migrantes se enmarcan en un doble encuadre jurídico: las normas migratorias y las normas laborales. La articulación de ambas permite establecer el estatuto jurídico de su inserción sociolaboral.

En **Argentina** se sanciona en 1981 la Ley de migraciones y de fomento a la inmigración (No. 22439), que aún rige la materia migratoria, tanto en lo que se refiere al ingreso y egreso cuanto a la permanencia en territorio argentino. La complementan: el decreto 1023 de 1994, que reglamenta su aplicación; el decreto 1117/98, que impide modificar la categoría migratoria una vez dentro del territorio argentino a aquellos extranjeros que ingresaron al territorio después del 15 de octubre de 1998, complementada por diversas resoluciones de la autoridad migratoria.

Estas normas establecen la tramitación administrativa para desempeñar tareas remuneradas en la Argentina, tanto para la migración calificada como para la no calificada. Esta gestión puede realizarse tanto desde el país de origen, a través de un permiso de ingreso tramitado desde la Argentina, o de una visa otorgada por el consulado argentino con jurisdicción en el país de residencia del extranjero.

La habilitación de una persona extranjera para trabajar, depende básicamente de la categoría de admisión migratoria que le sea otorgada con base en criterios determinados en los dispositivos legales de esta ley, que define básicamente tres: residentes permanentes (art. 26); residentes temporarios (art. 27); residentes transitorios (art. 29).

¹¹⁴ Gobierno de Chile, Ministerio del Interior, Departamento de Extranjería y Migración. 2002. VI Jornadas Migratorias "hacia la aplicación de la Política Migratoria en Chile, una oportunidad para la Convivencia, la Paz y la Solidaridad".

¹¹⁵ Martínez Pizarro, J., *op. cit.*

Los residentes que se encuentren en el país en forma no regular, no pueden realizar tareas remuneradas o lucrativas, quedando vedado a las personas de existencia visible o ideal, pública o privada proporcionar trabajo u ocupación remunerada, con o sin relación de dependencia a quien no esté habilitado por la autoridad migratoria (art. 31).

Sin embargo el empleador de un inmigrante irregular no puede eximirse de sus obligaciones emergentes del principio del derecho laboral que establece que todo trabajo se presume pago, por tanto el dador de trabajo queda obligado al pago de sueldos, salarios y comisiones, aunque el trabajador se encuentre en situación de irregularidad o no tenga una categoría de admisión que lo habilite a trabajar (art. 53, ley 22439). Esto admite una excepción, que se verifica cuando la situación original es de regularidad y se modifica, deviniendo irregular o caducando la habilitación para trabajar por vencimiento de plazo.¹¹⁶

Los criterios de otorgamiento de una residencia permanente o temporaria incluyen aquellos que son aplicables a quienes quieran trabajar en relación de dependencia o en alguna actividad económicamente rentable¹¹⁷.

En el caso de los trabajadores en relación de dependencia, la calidad de trabajador contratado ha de ser probada con un contrato por escrito¹¹⁸ y sus firmas certificadas por la Dirección Nacional de Migraciones o la autoridad argentina en el exterior. Hasta enero de 2001, era preciso un acta notarial que lo avalase, trámite que agregaba burocracia y, sobre todo, costos a la tramitación.

La acreditación de la empresa o el empleador como tal se realiza a través de la presentación de los estatutos sociales o contrato de constitución debidamente inscritos; acreditación de inscripción en el sistema tributario y del pago de las últimas tres obligaciones vencidas; acreditación del pago de las deudas previsionales. Si se trata de una persona física, o ideal sin fines de lucro, deberá proveer prueba de solvencia, de inscripción en los registros correspondientes y cumplimiento de obligaciones impositivas y previsionales.

La residencia temporaria puede ser renovada al tiempo de su vencimiento, generalmente otorgada por un año, presentando, en caso de que la relación laboral subsista, una constancia de este hecho; recibos de salario de por lo menos 9 de los 12 meses y constancias de los aportes previsionales. En caso de no subsistir la relación laboral original, exige el nuevo contrato, la certificación de las firmas, la acreditación de la empresa o empleador, la documentación de la empresa y las constancias de pago de aportes previsionales y tributarios. Estos requisitos no suelen ser de fácil cumplimiento habida cuenta de la inestabilidad de los mercados de trabajo y de las características de los empleos, por ejemplo en actividades como la construcción, o las tareas rurales, que en general no admiten el contrato formal, y que por esa misma razón tienen regímenes de registro particulares,¹¹⁹ o el servicio doméstico, donde el

¹¹⁶ Los empleadores son pasibles de multas por cada inmigrante irregular detectado.

¹¹⁷ Art. 15 del decreto 1023, incisos e), f), g), h), i). El organismo de aplicación es la Dirección General de Migraciones.

¹¹⁸ Disposición 002/94 de la Dirección Nacional de Migraciones ratificada por la resolución 2431/94 de la entonces Secretaría de Población y Relaciones con la Comunidad.

¹¹⁹ Tanto en la industria de la construcción (libreta de aportes) desde 1981 como en el trabajo rural (libreta del trabajador rural) desde 2002, existen instancias de registro propias.

contrato es eludido con frecuencia, pero también en aquellos puestos de trabajo que mayoritariamente ocupan los migrantes.

Todo ciudadano extranjero que quiera radicarse en Argentina, trabajador o no, debe presentar documento de identidad del país de origen; certificado de nacimiento legalizado; si es casado, certificado de matrimonio legalizado; certificado de aptitud psicofísica; si es mayor de 14 años, certificado de antecedentes sobre los cinco años anteriores a la solicitud; acreditación del ingreso al país y pago de la tasa migratoria. Los criterios de exención de cualquiera de estos requisitos, pueden surgir de convenios específicos como se verá más adelante, o en algunos casos, por determinación del Director de Migraciones.

Si se trata de trabajadores de temporada o contratados para realizar tareas estacionales el empleador o contratista es responsable por la salida de los trabajadores, una vez cumplido el período de permanencia otorgado. Al comenzar el trámite, los trabajadores reciben una residencia precaria que los habilita para trabajar, alojarse y transitar en tanto concluye el trámite de residencia temporaria o permanente.

Los residentes transitorios, no pueden trabajar en la Argentina, salvo la excepción establecida en el inciso e) del art. 29 del decreto 1023/94 “por el plazo máximo de 15 días corridos, renovables por una sola vez...” cuando se trate de artistas, religiosos, personas vinculadas a la cultura, y excepcionalmente, profesionales o técnicos, contratados por personas de existencia visible o ideal en Argentina.

Existen categorías de movilidad no contempladas en la legislación, como es la de los trabajadores fronterizos que en sentido propio son aquellos que residen en el territorio de un país y trabajan en el territorio del país vecino, desplazándose en forma diaria, semanal, mensual o con otra periodicidad para realizar sus tareas. En cuanto a su categorización ocupacional, pueden ser asalariados, dependientes, trabajadores por cuenta propia, patrones o ayudantes familiares no remunerados como todos los trabajadores, nativos o no. El trabajador fronterizo no tiene un régimen legal particular, encontrándose comprendido en el régimen migratorio laboral general y debiendo sujetarse a todos los pasos administrativos y períodos de espera previstos para su gestión.

Dadas las características de las fronteras de la Argentina con sus países vecinos, el acto de pasaje de un territorio a otro de los trabajadores fronterizos se hace con poca atención a las normas migratorias: en el espacio fronterizo, el acto de pasar a través de los límites traslada, además de la relación laboral, los lazos de familia, de comercio, de amistad, de aprendizaje y enseñanza. Estas relaciones sustentan las prácticas sociales que hacen que sea percibido por sus poblaciones como terreno propio y espacialmente integrado, aunque no lo estén ni jurídica ni políticamente. Los puentes internacionales generan un intenso movimiento laboral y comercial que contribuye a esa percepción y vivencia .¹²⁰

¹²⁰ En la frontera argentino-paraguaya las ciudades de Posadas (Argentina) y Encarnación (Paraguay) están unidas por el Puente Internacional Beato Roque González; en la frontera argentino-brasileña, Paso de los Libres (Argentina) y Uruguayana (Brasil) por el Puente Internacional Tancredo Neves, y lo mismo las ciudades de Santo Tomé (Argentina) y Sao Borja (Brasil); en la frontera argentino-boliviana, La Quiaca y Villazón se unen también por un puente internacional. Existen otros puentes menores, y se debate la construcción del Puente Buenos Aires- Colonia, que uniría estas dos ciudades de Argentina y Uruguay.

La frontera con Chile, en cambio, tuvo como exponente importante de la categoría de trabajador fronterizo al minero del carbón y el petróleo, que se desplazaba diariamente desde Puerto Natales a las zonas mineras argentinas, volviendo al anochecer a sus lugares de residencia. Una especificidad no menor, es la presencia de la Cordillera de los Andes.

Si tomamos como ejemplo la frontera argentino-paraguaya se verifica que la mayor parte de los movimientos se realiza como tránsito vecinal fronterizo (TVF)¹²¹. En este sentido se ha señalado que el 90% de la circulación por la frontera argentino-paraguaya se inscribe en esa categoría, quedando el 10% restante a cargo de viajeros extrarregionales, es decir aquellos que provienen de distancias mayores a los 50 km autorizados por el TVF. De ese total, aproximadamente el 60% pasa por el puente internacional de Encarnación-Posadas¹²².

El TVF es un régimen destinado a facilitar la entrada y salida de aquellas personas que viven en ciudades separadas por la frontera entre Argentina y algunos países limítrofes para hacer compras, visitas o trámites, pero no autoriza a ejercer actividades remuneradas o económicas. Sin embargo, muchos de quienes atraviesan la frontera para trabajar, lo hacen utilizando dicho régimen para ingresar. Este hecho marca dos dimensiones a ser atendidas: por un lado el no reconocimiento o el desconocimiento por parte de la población, de las normas y mecanismos institucionales que rigen en ambos márgenes como resultado de su percepción de del espacio fronterizo como un espacio continuo e indiferenciado; por el otro, la disfuncionalidad de esas normas y mecanismos en relación a la dinámica propia de un espacio en el que la condición de extranjería se desdibuja y la vida cotidiana transcurre a un lado y otro de la frontera .

En lo que se refiere a los solicitantes de asilo, Argentina es signataria de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y del Protocolo de Nueva York sobre el Estatuto de los Refugiados de 1967. Quienes solicitan asilo en el país, presentan la solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado, ante la Secretaría Administrativa del Comité de Elegibilidad para Refugiados (CEPARE), en las delegaciones de la Dirección Nacional de Migraciones o ante las autoridades argentinas en el paso fronterizo por el que ingresen. Se le otorga al solicitante un certificado de residencia precaria como peticionante de refugio, que se constituye en su documento de identidad provisorio. Con él, puede obtener el número de código único de identificación laboral y trabajar en las mismas condiciones que cualquier trabajador argentino, con los mismos derechos y obligaciones. Una vez reconocida su condición de refugiado por el CEPARE, se le otorga residencia temporaria y documento nacional de identidad.

Desde el marco formal de la regulación laboral en Argentina, todos los derechos y beneficios son asegurados a los trabajadores inmigrantes regulares, en igualdad de condiciones con el trabajador nacional. En relación a los trabajadores en situación irregular las garantías se reducen a los salarios y comisiones nacidas de trabajos ya realizados en esa condición.

¹²¹ El tránsito vecinal fronterizo es el que autoriza el ingreso al territorio de ciudadanos o residentes permanentes de la localidad fronteriza vecina, hasta 50 km desde el punto de entrada al país y por el plazo de 72 horas.

¹²² Palau, T., Informe para el Ministerio de Trabajo y Justicia del Paraguay. OIM, citado en Pérez Vichich (1999).

En principio, la irregularidad migratoria conlleva la irregularidad laboral y, en sentido contrario, la condición migratoria regular asegura los beneficios otorgados por la legislación laboral nacional.

Las disposiciones de la Ley de Contrato de Trabajo (Ley 20744) son también aplicables a los trabajadores extranjeros. De la lectura conjunta del art. 40 de la Ley de Contrato de Trabajo sobre contratos de objeto prohibido y el art. 31 de la Ley 22439 surge el carácter de contrato de objeto prohibido que reviste la contratación de trabajadores inmigrantes en situación irregular. No obstante, el trabajador en situación irregular tiene garantizados los salarios y comisiones devengadas por el cumplimiento o extinción del contrato de objeto prohibido, con sustento en el principio de presunción de onerosidad de todo trabajo y en la obligación de no afectar el derecho del trabajador (art. 115).

Los trabajadores extranjeros tienen algunas restricciones legales a la libertad de acceso al trabajo que están referidas a actividades a las que sólo puede acceder en forma excepcional. Entre ellas se puede mencionar el ingreso a la administración pública nacional, a la actividad docente y a los cargos de director, codirector, subdirector, miembro directivo, asesor o encargado de cualquier publicación o agencia noticiosa.

En el campo sindical, quien ejerza el cargo de mayor rango en el organismo sindical y quien por estatuto deba reemplazarlo, deben ser de nacionalidad argentina. La Constitución de la provincia de Neuquén es una excepción, ya que establece la no discriminación de los extranjeros en este campo.

En **Bolivia** la reglamentación del ingreso y permanencia de extranjeros en el territorio contempla las siguientes categorías: a) residencia permanente; b) residencia temporal; c) residencia transitoria o no residencia; d) asilados y refugiados (decreto ley 24423, 1996).

La categoría de residente permanente coincide con la definición de inmigrante que da el decreto (art. 5) que considera que es inmigrante el extranjero industrial, agricultor, inversionista, profesor de artes, ciencias u oficios o que realice cualquier actividad de utilidad social, no mayor de 45 años y que ingrese al país con ánimo de establecerse definitivamente en el territorio, integrarse a la sociedad boliviana y trabajar en labores productivas (Bogado-Poisson, 2001).

La legislación reconoce tres tipos de inmigración: espontánea si los inmigrantes llegan por su cuenta y riesgo; planificada si es dirigida desde el Estado o por organismos internacionales y selectiva cuando se orienta al asentamiento de profesionales, técnicos industriales o agropecuarios y mano de obra calificada (art. 6).

La residencia temporal autoriza la permanencia por hasta dos años y es otorgada a aquellos no nacionales que habiendo entrado legalmente al país así lo soliciten (art. 33).

Los trabajadores migrantes se encuentran comprendidos en estas dos primeras categorías, mientras que la categoría de residencia transitoria o no residencia no habilita para ejercer tareas remuneradas.

En el caso de aquellos a quienes se les hubiera concedido asilo político o aceptado como refugiado tendrán derecho a la permanencia por un año, renovable por igual período tantas veces como lo requieran la subsistencia de las causas que motivaron el asilo o refugio (art. 41). Si quisiera renunciar a su calidad de asilado o refugiado, el extranjero deberá solicitar su residencia en conformidad con lo dispuesto por el decreto.

Las solicitudes de ingreso al país, se pueden tramitar ante el consulado respectivo en el país de origen, que lo derivará al Ministerio de Inmigración, que concederá la autorización para la visa que corresponda .

En lo que respecta a la legislación laboral aplicable a los trabajadores no nacionales, la Ley General del Trabajo de 1942, dispone que ninguna empresa o establecimiento podrá contratar más de un 15% de trabajadores extranjeros sobre el total de empleados, y deberán ser exclusivamente técnicos (art. 3). Esto repite el contenido del decreto supremo del 2 de febrero de 1937, que además dispone que del total de los salarios pagados por un mismo patrono, el 85% deberá estar destinado a los empleados nacionales.

En cuanto a las limitaciones a los extranjeros para ejercer tareas remuneradas en el territorio boliviano, cabe señalar que se requiere ser nacionales para desempeñar las funciones de director, administrador, consejero y representante en las instituciones del Estado, y en las particulares cuya actividad se relacione directamente con los intereses del Estado, particularmente en el orden económico y financiero (art. 3).

En relación a la actividad artística, el decreto supremo 3653 del 25 de febrero de 1945, dispone que las emisoras de radio deberán contratar un 60% de sus artistas en la población boliviana (lo mismo que los locales públicos autorizados a presentar números vivos) (art.1).

La legislación laboral boliviana también impone límites al ejercicio de cargos en las organizaciones sindicales por parte de extranjeros al mandar que los miembros del comité responsable de los sindicatos deben ser bolivianos de nacimiento (art. 101).

El decreto supremo 24423 establece que será contravención pasible de multa más allá de las acciones legales correspondientes, aquellas empresas, casas comerciales, los establecimientos o personas individuales que contraten a los trabajadores inmigrantes en situación irregular o aquellos portadores de visas que por su naturaleza no le permiten ejercer tareas remuneradas (art. 69, inc. a)). También sanciona a las empresas de transportes que vendan pasajes o transporten a extranjeros que no tengan sus documentos de ingreso al país en regla (art. 69. inc. c)).

En **Chile**, el decreto ley 1094 de 1975 establece las normas sobre extranjeros. Lo complementan el decreto 597 de 1984 que reglamenta su ejercicio, y el decreto ley 69 de 1953.

Las categorías de admisión como residentes en Chile son: a) residencia temporaria; b) residencia de estudiante; c) residencia sujeta a contrato; d) residente con asilo político o refugiado (dto.1094 de 1975) y e) residencia de inmigración (dto. 69 de 1953).

La residencia de inmigración es autorizada sin límite de tiempo. Se gestiona en los consulados generales de Chile, y es autorizada por una comisión de la Cancillería. Permite el desarrollo de cualquier actividad lícita, pero enfatiza la colonización agrícola o industrial, en el territorio.¹²³

Los trabajadores externos ingresan a través de la categoría de residentes, y dentro de éstas, de la subcategoría de "residentes sujetos a contrato". Esta exige la existencia de un contrato de trabajo que deba ser cumplido en territorio chileno. La visa que se otorga es extensiva a los miembros de su familia y tendrá una vigencia de 2 años extensibles por igual período (art. 23). El contrato debe contener una cláusula que obligue al empleador a hacerse cargo del pasaje de regreso del trabajador y sus acompañantes incluidos en el contrato (art. 24). La terminación del contrato hará caer la visa y deberá ser comunicada dentro de los 15 días a la autoridad correspondiente.

Entre otros requisitos, el dto. 597 establece que: a) la empresa, institución o persona empleadora deberá tener domicilio legal en el país; b) el contrato de trabajo que le sirve de fundamento deberá ser firmado en Chile ante notario por el empleador y el trabajador o por

¹²³ República de Chile. Ministerio del Interior. Departamento de Extranjería y Migración. 2000. "Manual de Aspectos Normativos".

quienes lo representen. Si fuese celebrado en el exterior, deberá ser firmado por las mismas partes ante el agente diplomático o consular competente y debidamente legalizado por el Ministerio de Relaciones Exteriores; c) tratándose de profesionales o técnicos especializados deberán acreditar, con el título respectivo, debidamente legalizado o comprobar capacidad y conocimiento de la especialidad a que se dediquen, mediante documentos probatorios; d) el ejercicio de la profesión, actividad o trabajo del contratado debe ser indispensable o necesario para el desarrollo del país; e) las actividades que desempeñará el extranjero en Chile no deben ser consideradas como peligrosas o atentatorias para la seguridad nacional. Si existiese duda acerca de la naturaleza del trabajo que el solicitante ha de desempeñar en el país, deberá consultarse previamente al Ministerio de Defensa Nacional; f) que la contratación y el contrato se ajusten a las disposiciones generales de orden laboral y previsional pertinentes.

La residencia “temporaria” es otorgada a quienes quieran radicarse en Chile, teniendo vínculos de familia o intereses en el país o tratándose de una residencia útil o ventajosa, o también a los extranjeros cuya admisión sea requerida por personas jurídicas nacionales u organismos internacionales reconocidos por el Gobierno, cuando se trate de profesionales, técnicos o personas altamente calificadas.

No podrán realizar tareas remuneradas aquellos extranjeros que ingresen en calidad de turistas salvo que sean autorizados por el Ministerio del Interior y por no más de 30 días prorrogables por igual período. Paralelamente, se establecen 10 excepciones a dicha imposibilidad (art. 49) fundadas en parentesco o vínculo (incs. 1, 2, 3, 4 y 9), por calificación (incs. 5 y 6); en virtud de invocar calidad de refugiados o asilados (inc. 8) y los que el Ministerio del Interior considere acreedores del beneficio (inc. 10). No plantea la excepción para los trabajadores de poca calificación o de calificaciones operativas.

La infracción a la prohibición de trabajar sin estar habilitado para ello, supone sanciones para el inmigrante que van de 1 a 50 “sueldos vitales” (art. 70). Esta sanción ha sido suavizada en 1977, siendo reemplazada, siempre que no sea reincidente, por una “amonestación por escrito”.

El art. 74 prohíbe dar ocupación a quienes no acrediten su permanencia legal en el país o que no estén debidamente autorizados para trabajar. Instauro al mismo tiempo la obligación de informar por escrito al Ministerio del Interior, a los intendentes regionales o gobernadores Provinciales cualquier situación o alteración de su condición.¹²⁴

¹²⁴ Los intendentes y gobernadores provinciales de Chile son autoridades delegadas en materia de migraciones.

Impone a las autoridades del Ministerio de Trabajo y Previsión Social la obligación de denunciar cualquier infracción en la contratación de extranjeros (art. 75), y si se comprueba fraude en la celebración del contrato, se aplica la expulsión del contratado y pena de multa al empleador y, en caso de reincidencia, prisión menor.

Para los funcionarios de servicios u organismos del Estado o municipales que contraten extranjeros no debidamente autorizados la sanción será una multa equivalente a entre 1 y 15 días de salario y el correspondiente sumario administrativo.

Los solicitantes de refugio y los asilados se rigen por el decreto 1094 de 1975, que dicta en su art. 34 bis (agregado en 1983), que se considerará como refugiado a quien se encuentre en alguna de las situaciones previstas en las convenciones internacionales vigentes en Chile. En 1972 Chile ratificó la Convención de las Naciones Unidas de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados y adhirió a su Protocolo adicional en 1967, por tanto asume la definición de refugiado que surge de estas normas.

Las solicitudes de asilo son recibidas por el Departamento de Migraciones y Extranjería del Ministerio del Interior, que determina si el solicitante fundamenta el reconocimiento de su solicitud de asilo luego de estudiar la situación personal del solicitante. Mientras tanto, los solicitantes tienen el derecho de trabajar en territorio chileno en igualdad de condiciones con cualquier inmigrante en situación legal. Una vez recibido el estatuto de refugiado, se le otorga residencia por dos años después de los cuales puede solicitar una residencia permanente. Al cabo de los cinco años puede solicitar la nacionalidad chilena.

En materia de legislación laboral, Chile se encuentra regido por el Código del Trabajo de 1994. El texto legal laboral declara en primer término, el reconocimiento de la función social del trabajo, y la libertad de contratar y ejercer la actividad lícita que cada persona elija para sí (art. 1).

En el título referido a la nacionalidad de los trabajadores, relativiza rápidamente lo establecido en el primer artículo al fijar una cuota de no nacionales que podrán ser empleados por empresa o empleador. Se establece que el 85% de los trabajadores de una empresa o empleador deben ser de nacionalidad chilena (art. 19), exceptuando aquellos que constituyan personal técnico insustituible por mano de obra nacional. Para ser considerados chilenos y en consecuencia parte de su mano de obra nacional, los extranjeros deberán tener cinco años de residencia legal en el país, sin tomar en cuenta las ausencias accidentales (art. 20, inc. 4) o ser cónyuge o hijos de chilenos.

Así pues, también en Chile es en la normativa migratoria, específicamente en el decreto 597, de 1984, donde se encuentran los criterios aplicables a la contratación del trabajo de los migrantes y la legislación laboral lo recoge restrictivamente.

11.3. La igualdad de tratamiento y la no discriminación

Los convenios específicos sobre trabajadores migrantes, reflejan una preocupación persistente de la OIT acerca de la protección de los trabajadores empleados en territorios distintos a su país de origen, especialmente en lo que respecta al trato igualitario, a las condiciones no abusivas y a la no discriminación en el trabajo.¹²⁵

Muchos de los principios que conforman la normativa internacional se encuentran en algunos casos y en diferente grado, incorporados a la legislación sustantiva de los países de la región, aun en casos en que no han sido ratificados, aunque en otros parecen confrontar con ellos.

Los convenios fundamentales de la OIT resultan pertinentes a la protección de los derechos de los migrantes puesto que protegen a todos los trabajadores (véase el anexo). Respecto del Convenio No. 111, es oportuno señalar que entre los criterios de discriminación prohibidos por sus dispositivos, no figura el de la nacionalidad.¹²⁶ Aun así sus alcances se extienden a los trabajadores migrantes. La posibilidad real de efectivizar el ejercicio de la igualdad, sin embargo, depende de alcanzar la condición de residente regular. Esto está sujeto a su vez a la factura de las normas de menor rango, las que no en pocos casos suelen alejarse del espíritu de las leyes sustantivas en aras de la interpretación, y a los dispositivos institucionales que cada país ponga en marcha para su aplicación, y que en la práctica pueden ser más o menos facilitadores de ese ejercicio.

La Constitución Nacional de **Argentina** de 1853 establece en su Preámbulo que su suelo está abierto a "...todos los hombres del mundo que quieran habitar el suelo argentino" estableciendo en su parte dispositiva que "Los extranjeros gozan en el territorio de la Nación de todos los derechos civiles del ciudadano..." sin obligación de éstos de admitir la ciudadanía argentina ni pagar contribuciones extraordinarias (art. 20). Relativiza esa amplitud al privilegiar la migración europea (art. 25), situación que se mantiene en la reforma de 1994, aun cuando hoy esa corriente no constituye un número significativo como lo fuera hasta principios del siglo XX. El derecho a trabajar y ejercer industrias lícitas, se encuentra garantizado en el art. 14 para todos los habitantes del territorio, quienes son considerados iguales ante la ley, siendo admisibles en los empleos con el solo requisito de la idoneidad para ejercerlos.

¹²⁵ Convenios No. 97 y Recomendación No. 86, de 1949, y Convenio No. 143 y Recomendación No. 151 de 1975, sobre trabajadores migrantes.

¹²⁶ El criterio de "ascendencia nacional" se refiere a las distinciones entre nacionales de un mismo país y no de nacionales de distintos países.

Dado que Argentina es un Estado federal, en algunas de las constituciones provinciales, más allá de ajustar sus disposiciones a los derechos consagrados por la Constitución Nacional, se avanza en las garantías: en la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, entre otras disposiciones, el art. 11 reconoce y garantiza el derecho a ser diferente, no admitiéndose discriminaciones con base en la raza, etnia, género, orientación sexual, edad, religión, ideología, opinión, nacionalidad, caracteres físicos condición psicofísica, social, económica o cualquier circunstancia que implique distinción, exclusión u orientación sexual. Declara también el derecho al acceso a la justicia de todos los habitantes y establece un sistema de asistencia gratuita (art. 12, inc.6) y garantiza la libertad diciendo que nadie puede ser privado de su libertad sin orden escrita y fundada, emanada de autoridad judicial competente, salvo en caso de flagrante delito con inmediata comunicación al juez (art. 13). Cuenta con una norma específica de igualdad de derechos para los extranjeros (Ley 664/2001), que establece el acceso irrestricto a los servicios de salud, educación, justicia y acción social de la Ciudad, que no podrá limitarse en razón de, entre otras razones, la nacionalidad o la condición migratoria.

Por su parte, la legislación laboral nacional, prohíbe cualquier tipo de discriminación entre los trabajadores por motivo de sexo, raza, nacionalidad, religión, ideas políticas, actividades gremiales o de edad. Además de la Ley 20744 ya mencionada, muchas de las leyes reguladoras de actividades específicas, como ocurre por ejemplo con la Ley 22248 de trabajo agrario, refuerzan el principio de no discriminación en forma expresa.

Los convenios migratorios laborales firmados en forma reciente – con Bolivia, Perú y Paraguay –, declaran y asumen la igualdad de derechos y libertades civiles, económicas, sociales y culturales (art. 9) y el trato no menos favorable que el que reciben los nativos del que han de gozar los inmigrantes en el país de recepción, especialmente en lo que se refiere a derechos laborales, remuneraciones y seguro social (art. 10) .

La Ley 23592 de no discriminación establece que incurre en ilícito quien "...arbitrariamente impida, obstruya, restrinja o de algún modo menoscabe el pleno ejercicio sobre bases igualitarias de los derechos y garantías fundamentales reconocidos en la Constitución Nacional" y que será obligado a reparar el daño moral o material ocasionado además de dejar sin efecto el acto discriminatorio. Entre otros motivos de discriminación se encuentra el origen nacional (art. 1).

La legislación argentina contiene diversos dispositivos que garantizan la igualdad formal de los ciudadanos de otros países que se encuentran radicados regularmente en el país en el plano laboral y social. La garantía se extiende en algunos niveles – salario y comisiones – a quienes se encuentran en situación irregular y son contratados en esa condición.

En Argentina se ha registrado en los últimos años un crecimiento de las instancias de defensa, atención e información destinadas a los inmigrantes, tanto en el sector público como el privado, aunque aún no se encuentran totalmente desarrolladas. Dentro del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad social, en la Coordinación de Asuntos Internacionales, desde 1990 funciona la Unidad de Migraciones Laborales que mantiene un servicio de información para trabajadores migrantes y empleadores y de derivación para la defensa de sus derechos. El Instituto Nacional contra la Discriminación (INADI), dependiente del Ministerio del Interior, recibe en su centro de denuncias, los reclamos sobre discriminaciones directas o indirectas, situaciones migratorias no resueltas, pérdida de calidad migratoria y demoras en el trámite migratorio. Una Oficina de Asistencia al Migrante, de muy reciente creación, funciona en la Dirección Nacional de Migraciones del Ministerio del Interior. La Universidad de Buenos Aires, mantiene un patrocinio jurídico gratuito, que en este año habilitó un servicio especial para atender a los migrantes. La Dirección de Derechos Humanos del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, difunde y promueve los derechos fundamentales y la Defensoría del Pueblo los defiende en sus derechos conculcados.

En el ámbito privado, la Comisión Argentina para los Refugiados (CAREF) y la Fundación Comisión Católica Argentina para las Migraciones (FCCAM) han sido pioneras en la atención al migrante. El Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) desde hace largo tiempo se dedica a la defensa de los derechos de los migrantes y a la producción de material de difusión. También existen respuestas desde el plano sindical: la Central de Trabajadores (CTA) mantiene un Centro de asistencia a los Migrantes en su Departamento de Migraciones.

La naturaleza de los problemas que cada uno de estos organismos e instancias atiende o trata de resolver, puede brindar pistas sobre las dificultades concretas que los migrantes enfrentan en su inserción sociolaboral.

En el caso de **Bolivia**, el régimen constitucional adopta para la determinación de la nacionalidad un sistema que combina el *jus solis* y el *jus sanguinis* al señalar que son bolivianos de origen los nacidos en el territorio de la República y los nacidos en el extranjero de padre o madre bolivianos por el solo hecho de avecindarse en el territorio nacional o de inscribirse en los consulados (art. 36). Este sistema es consecuente con la naturaleza de país que precisa aumentar su población. Para los extranjeros, es posible hacerse ciudadanos bolivianos después de dos años de residencia, solicitando la naturalización.

La Constitución Política de Bolivia atribuye a todos los seres humanos personalidad y capacidad jurídica y establece el goce de los derechos, libertades y garantías reconocidas por ella, sin distinción de raza, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen, condición económica o social, u otra cualquiera (art. 6), siempre de acuerdo a las leyes que los reglamentan. Coloca el trabajo entre los derechos y deberes fundamentales de las personas y en el mismo rango, se encuentran el derecho a una remuneración justa y a la seguridad social (art. 7). El trabajo también es parte de las obligaciones de las personas (art. 8). No obstante, es bastante parca en relación al trabajo de los extranjeros. Un detalle que importa a la cuestión de género es que la Constitución establece una distinción entre hombres y mujeres en relación a

la adquisición de la nacionalidad: la mujer extranjera casada con boliviano, adquiere la nacionalidad de su marido si reside en el país, lo que no ocurre si se trata de un extranjero casado con mujer boliviana (art. 38).

La restricción en la contratación de trabajadores extranjeros por empresa también alcanza a las mujeres, aunque en porcentaje diferente: la ley laboral dispone que cada empleador podrá contratar sólo 45% de personal femenino si la naturaleza del trabajo no requiere usarlo en mayor proporción (art. 3).

Es en el ámbito de la seguridad social, donde se instala en forma expresa la igualdad de trato, al disponer la obligatoriedad del Código de Seguridad Social para “todas las personas nacionales o extranjeras, de ambos sexos, que trabajan en el territorio de la República y prestan servicios remunerados para otra persona natural o jurídica, mediante designación, contrato de trabajo, o contrato de aprendizaje, sean éstas de carácter privado o público, expresos o presuntos” (art. 6).

La Constitución Nacional de **Chile** de 1980 declara que los hombres nacen libres e iguales en dignidad y derechos. Establece además, como deber del Estado, asegurar el derecho de las personas a participar con igualdad de oportunidades en la vida nacional (art. 1). Puede inferirse que al hablar de personas, abarca a los habitantes de territorio chileno que hayan nacidos fuera de él. La Constitución asegura a todas las personas: el derecho a la vida y a la integridad física y psíquica de la persona; la igualdad ante la ley; la igual protección de la ley en el ejercicio de sus derechos; derecho a defensa jurídica en la forma que la ley señale.

El Código de Trabajo de 1994, establece que son contrarias a las leyes laborales las discriminaciones, exclusiones o preferencias que se basan en raza, color, sexo, sindicación, religión, opinión política, nacionalidad u origen social, y en consecuencia la contratación de trabajadores no podrá ser condicionada por ellos. La normativa laboral sustantiva no ofrece alternativa de protección en territorio chileno al trabajo de los inmigrantes irregulares.

11.4. La irregularidad migratoria como fuente de desigualdad

La irregularidad migratoria es fuente primaria de trato desigual, y determinante de la irregularidad laboral. Corresponde sin embargo, ahondar en las determinaciones de la irregularidad: ésta puede ser atribuible a la naturaleza restrictiva – o por lo menos disociadas de la dinámica de los mercados de trabajo – de las reglamentaciones reguladoras del ingreso y permanencia de trabajadores no nacionales; pero puede echar raíces en prácticas sociales, muchas veces orientadas a optimizar ganancias en cuyo caso el desmedro no sólo es para los trabajadores sino también para los empleadores que cumplen con la legislación vigente, o pueden asimismo reproducir presupuestos ideológicos generadores de pautas discriminatorias con el inmigrante.

En cualquier caso, junto con el miedo y el desconocimiento, facilita la explotación del inmigrante y el deterioro de su inserción laboral, cuando no un detonante de la posibilidad de la trata de trabajadores.

Frente al aumento de las migraciones y del empleo irregular durante la primera mitad de los setenta, la OIT brinda en su Convenio 143 elementos para la lucha contra la clandestinidad migratoria y laboral. Plantea la necesidad de proteger los derechos de todos los migrantes, tengan o no documentación oficial en el país receptor (art. 1).

A diferencia del Convenio 97, cuyos contenidos tendían a evitar el trato desigual, especialmente cuando surge de los poderes públicos, el Convenio 143 plantea el fomento de la igualdad de oportunidades y la eliminación de la discriminación en la práctica, es decir la que nace de la no aplicación de los principios declarados.

La Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, adoptada en 1990 y que entró en vigor en julio de 2003, aunque tiene el objetivo final de eliminar las corrientes clandestinas, toma en cuenta la vulnerabilidad de los migrantes en condición irregular y, reconociendo los convenios de la OIT, avanza sobre la protección de los derechos de quienes entran y permanecen irregularmente en el país de empleo, y de sus familias.

Las migraciones laborales que llegan al territorio de Argentina no han llegado a constituir un problema que impacte significativamente sobre la estructura social del trabajo porque en la población total su incidencia no es importante, y porque en aquellas zonas donde sí lo es – en las provincias patagónicas, por ejemplo – cumple un importante rol demográfico y laboral (Maguid, 1996).

Las políticas restrictivas en el país siempre dieron origen a una acumulación de inmigrantes irregulares que ha sido resuelta cíclicamente con programas de regularización generalmente puestos en marcha en los períodos constitucionales que siguieron a los gobiernos de facto.

El primero de ellos se llevó a cabo en 1949 y el último estuvo vigente entre noviembre de 1992 y marzo de 1994.¹²⁷ No obstante ayudar a modificar la situación irregular de muchos inmigrantes cada vez que se pusieron en práctica, las regularizaciones masivas no se han mostrado eficientes para la resolución de la irregularidad migratoria en forma sostenida en el tiempo, dada su naturaleza eventual, y la permanencia de las políticas que la generaba.

Posteriormente al último programa de regularización migratoria, la necesidad de instalar políticas menos coyunturales hizo que se comenzara a desarrollar en la Argentina una línea de gestión migratoria con raíces en una concepción de gobernabilidad migratoria. Este

¹²⁷ En las últimas dos décadas hubo tres regularizaciones: en 1974 (decreto 87), en 1984 decreto 780 y en 1992-1994 (decreto 1033/92) . Para mayor desarrollo ver Reboiras, L., "Migración internacional en el GBA: sus vinculaciones con el desempleo y la discriminación en el ámbito laboral". CELADE, 1995.

enfoque tiene su manifestación principal en los varios convenios bilaterales sobre migraciones laborales, gestionados en ajustada coordinación entre los organismos involucrados en cada país con la cuestión migratoria y laboral y con las contrapartes.

También es relevante destacar que, convergiendo con estas expresiones normativas concretas, viene consolidándose en cada vez más amplios sectores la certeza de que la cuestión migratoria es materia de los organismos del Estado pero también de la sociedad. Los nuevos proyectos de ley migratoria que están tratando de abrirse camino parlamentario, cuentan con la participación de organizaciones de la sociedad civil y de la ciudadanía.¹²⁸

Por su lado Chile ha hecho su primera experiencia de regularización de inmigrantes en 1998. Ante el aumento de la inmigración espontánea, especialmente desde países limítrofes hacia su territorio, se produce la respuesta institucional tendiente a resolver el problema de la irregularidad migratoria de alrededor de 40.000 extranjeros en esa condición. El sistema preveía que quienes se regularizaran recibieran una residencia temporaria por un año y posteriormente podrían optar por la residencia definitiva en el país. Paralelamente, en la legislación general de migraciones, se modificaron requisitos en el sentido de facilitar la inserción regular de los no nacionales.

En el caso de Bolivia el aumento en los flujos migratorios especialmente desde Perú y Argentina ha instalado la preocupación por la irregularidad migratoria.

11.5. Los acuerdos bilaterales

Los convenios bilaterales se han constituido en una de las formas en que los países de la región vienen tratando las cuestiones que afectan en forma particular y específica sus respectivos Estados y territorios en materia de migraciones laborales.

En los últimos años, es una vertiente normativa que ha tenido un desarrollo considerable, al compás de las transformaciones sufridas por el paradigma estatocéntrico y unilateralista vigente, transformaciones que determinaron un debilitamiento de la concepción absoluta de soberanía del Estado y la incorporación de nuevos actores en la definición de las relaciones internacionales y de las políticas y normativas que son su expresión.

Las manifestaciones principales de este enfoque en el tratamiento de la problemática migratoria laboral son:

- a) la creciente responsabilidad compartida de los Estados emisores y receptores en la solución de las cuestiones que plantean las corrientes migratorias, dejando de lado las decisiones unilaterales;

¹²⁸ Recientemente, la Comisión de Población de la Cámara de Diputados de la Nación, llamó a audiencia pública para opinar sobre un proyecto de Ley de Migraciones. Esto es un procedimiento novedoso, si se lo confronta con el adoptado en las últimas décadas, centrada en la técnica legislativa del decreto del Poder Ejecutivo.

- b) la progresiva simplificación del acceso a condiciones legales de migración y empleo de los inmigrantes;
- c) la eliminación de la contratación ilegal de trabajadores migrantes como forma de evitar las situaciones de abuso y la precarización de la condiciones laborales;
- d) el establecimiento de pautas de desarrollo de proyectos conjuntos en el plano laboral y social,
- e) la coordinación de los organismos internos e internacionales involucrados en la materia.

La OIT (2002) se ha pronunciado repetidamente a favor de este tipo de acuerdos, que han sido probadamente eficaces en otras partes del mundo. Varios artículos de los Convenios 97 y 143 destacan el papel de la cooperación bilateral en materia de migraciones. Esto señala una convergencia entre las directrices normativas emanadas del organismo internacional y las adoptadas en la región.

Argentina, Bolivia y Chile se encuentran vinculados por una red de convenios migratorios y laborales en la que se combinan nuevos y antiguos instrumentos, con objetos y alcances diversos. En el campo de la movilidad de trabajadores entre estos países, son de singular importancia aquellos que tienen como objeto las relaciones laborales y la seguridad social de quienes se desplazan entre sus territorios. Los más significativos son:

- Convenio laboral argentino-chileno sobre trabajadores migrantes de 1971.
- Convenios de seguridad social argentino-chileno de 1972 y de 1996.
- Convenio migratorio-laboral argentino-boliviano.

El Convenio laboral argentino-chileno sobre trabajadores migrantes. Este convenio se firmó el 17 de octubre de 1971 en Antofagasta (Chile). Se aplica a los trabajadores chilenos en Argentina y a los argentinos en Chile que sean admitidos en el territorio del otro país con el objeto de emplearse como trabajadores "de temporada" o trabajadores "temporarios".

Los considerandos del instrumento binacional manifiestan la decisión de "realizar en común todos los esfuerzos necesarios para solucionar con espíritu fraterno y de justicia social las situaciones provocadas por el desplazamiento de trabajadores de un país al otro mediante la creación de las instituciones apropiadas". Como resultado de su encuadre en el acuerdo, se espera que la movilidad de la mano de obra entre ambos países sea un factor de desarrollo económico-social para ambos. Tanto desde el punto de vista formal, como de su contenido, puede decirse que el convenio argentino-chileno se ajusta a los instrumentos internacionales. El modelo adoptado se adecua al que fuera propuesto por la Recomendación 86 de la OIT, como forma de celebración de convenios entre Partes y su articulado respeta las normas

establecidas por el derecho internacional sobre cómo reglamentar las operaciones de contratación de trabajadores. En lo que respecta a la garantía del tratamiento igualitario y la igualdad en el acceso a las oportunidades de trabajo, se encuadra también en forma clara, en la perspectiva de la OIT.

El convenio consta de tres títulos: el primero referido a los trabajadores de temporada, que son aquellos admitidos como “trabajadores no calificados para prestar servicios en tareas estacionales”. Como trabajador “no calificado” se refiere a “...aquellos que no posean ninguna clase de especialización para la labor expresada en su contrato” y por “tareas estacionales” aquellas que “...dependiendo de factores, ya sean climáticos u otros, que determinen una periodicidad, se lleven a cabo en lapsos no mayores del término que indica el Convenio”. Es requisito para su ingreso la celebración de un contrato de trabajo o de enganche con persona física o jurídica, pública o privada del país receptor.

Para probar su condición, al trabajador de temporada se le otorga la “tarjeta de trabajador de temporada” que contiene: nombre y apellido, tipo y número de documento de identidad; fecha y lugar de ingreso; término de la permanencia otorgada; actividad en la que va a desempeñarse; zona de trabajo; aptitud física y sanitaria, verificada por la autoridad otorgante; constancia de presentación de certificado de antecedentes o de buena conducta y fecha y duración del contrato de trabajo o enganche.

El tiempo de permanencia autorizada por el convenio es de seis meses por año calendario. Ese plazo fue ampliado por el Protocolo Complementario del 5 de abril de 1972 a nueve meses. Vencido ese término, el trabajador debe salir del país, porque su permanencia devendrá ilegal. Lo mismo sucederá en caso de no poseer la tarjeta correspondiente. En caso de pérdida de esta tarjeta, el acuerdo administrativo, suscrito el 20 de noviembre de 1972, fija el procedimiento a seguir por el trabajador de temporada.

El segundo título está dedicado a los trabajadores temporarios. Se entiende por tales aquellos que se “...trasladan de un país a otro para desarrollar actividades remuneradas en tareas no estacionales, sin ánimo de radicarse en el país receptor”. Su permanencia en el país exige un permiso de ingreso de la autoridad administrativa en el territorio de destino o de su consulado en el país de origen. El tercer título establece las disposiciones comunes a ambas categorías de trabajadores migrantes que son su objeto, así como aquellas disposiciones relacionadas con la aplicación, evaluación, seguimiento, difusión y denuncia del instrumento.

Las partes contratantes se obligan a tomar las medidas necesarias para evitar las migraciones clandestinas. La tramitación del ingreso de trabajadores de temporada o temporarios por medio del convenio laboral sobre trabajadores migrantes está exenta de tasas migratorias. El trabajador tiene derecho a recibir gratuitamente la tarjeta de trabajador de temporada o el permiso de ingreso como trabajador temporario; asistencia médica durante su enfermedad no pudiendo ser regresado a

su país hasta que sus condiciones físicas se lo permitan; facilidades para enviar remesas a su país de origen.

Se dispone el contacto periódico entre las autoridades argentinas y chilenas tanto para controlar la adecuada aplicación del convenio como para proponer enmiendas o ampliaciones. A tales efectos, el artículo 19 del acuerdo dispone la creación de una comisión mixta formada por tres expertos laborales de cada país. Esta comisión comenzó a funcionar en 1993, y entre otras tareas estableció las condiciones de funcionamiento pleno de los institutos laborales contenidos en el convenio y elaboró un instrumento único de difusión del mismo en ambos países.

La naturaleza contradictoria del régimen imperante en cada uno de ambos países en 1971: un gobierno nacido de las urnas y de signo socialista en Chile y una dictadura militar en la Argentina, es un dato relevante para definir el escenario político en que las relaciones bilaterales entre Chile y la Argentina se daban en los tempranos setenta, y dentro de ellas, las relaciones laborales. El desarrollo de ese escenario en los años siguientes, permite entender en parte la dinámica impresa al funcionamiento del convenio: el 11 de septiembre de 1973, un golpe militar derroca al gobierno constitucional de Salvador Allende y tres años después, el 24 de marzo de 1976, es derrocado el gobierno constitucional en la Argentina.

Durante más de veinte años, las atribuciones conferidas por el acuerdo bilateral a los Ministerios de Trabajo, no fueron ejercidas, ni por Argentina ni por Chile. Eso contribuyó a que un instrumento en que lo laboral es esencial, funcionara atendiendo a los requisitos formales de ingreso y egreso de trabajadores, como sustituto de una legislación nacional restrictiva, pero no a la perspectiva más amplia y compleja que necesariamente debiera vincularse a sus objetivos: protección de las partes contratantes, resguardo de los derechos laborales, determinación de la demanda efectiva de los mercados de trabajo, regulación de los flujos, y muy especialmente, a ese desarrollo económico-social compartido declarado como compromiso en sus considerandos.

Sus contenidos se revitalizaron con la firma por los Presidentes de Chile y Argentina de la Declaración Conjunta Argentino-Chilena en agosto de 1991, que es un punto de inflexión importante en las relaciones laborales bilaterales.¹²⁹ Los acuerdos entre ambos Gobiernos impulsaron entonces importantes consensos sobre varias materias. Entre ellos el punto 39 de la Declaración establece que en el ámbito laboral se deberán "...concluir las tareas actualmente en curso para la actualización del convenio laboral vigente entre Chile y la Argentina" (Pérez Vichich, 2001).

A desmedro de estos esfuerzos, los resultados en cuanto a su funcionamiento dinámico no han sido los esperados. El número de trabajadores que han ingresado a ambos países utilizando el convenio ha sido mínimo. Conseguir que se utilice preferencialmente el

convenio y no la legislación general migratoria – o ninguna legislación – para el ingreso de trabajadores en el territorio de cualquiera de los dos países parte, parece una meta difícil de lograr.

Las razones pueden ser múltiples. Es importante tener en cuenta que en el escenario – no sólo de las relaciones bilaterales entre Chile y Argentina sino en el contexto más amplio de la integración regional – emergen nuevas situaciones, categorías de trabajadores y sectores y actividades no contempladas en la letra del convenio, y es por eso que merecería ser evaluado desde su potencialidad para adaptarse a las nuevas realidades.

La cooperación económica y la integración física encarada por Chile y la Argentina, la firma del ACE 16 por ambos países y sus diferentes protocolos adicionales son elementos que sustentaron una retomada del principio de desarrollo socioeconómico compartido que se esbozara en el convenio laboral de 1971. La más reciente asociación de Chile al proyecto Mercosur a través del Acuerdo de Alcance Parcial de Complementación Económica firmado con el bloque regional, reforzó estas decisiones, expresadas en nuevos acuerdos e instrumentos de implementación.

Los convenios argentino-chilenos de seguridad social de 1971 y de 1996. En la misma fecha en que se firmó el convenio laboral sobre trabajadores migrantes, fue suscrito también en Antofagasta el convenio de seguridad social entre Chile y Argentina, que se encuentra vigente desde el 1º de junio de 1972.

Desde la perspectiva de los sistemas de seguridad social vigentes en uno y otro país, ambos eran simétricos: regía el sistema llamado de reparto, caracterizado por el aporte de todos los trabajadores activos a un fondo común que se destinaba a solventar las prestaciones de quienes cesaban en su actividad con la llegada de la edad prefijada para jubilarse o pensionarse. Aseguraba a los trabajadores la acumulación de los años de servicios prestados y el pago de sus prestaciones.

El principio de igualdad de trato es consagrado por el art. 5 al establecer que “los nacionales de una de las Partes Contratantes a quienes se apliquen las disposiciones de este Convenio quedarán sujetos a las mismas obligaciones y tendrán iguales derechos que los nacionales de la otra Parte.” Asimismo, el artículo 6 marca la prohibición de someter las prestaciones económicas acordadas en virtud de las disposiciones legales de una de las partes a reducciones, suspensión o extinción por el hecho de que el beneficiario resida en el territorio de la otra parte.

Una característica interesante del convenio de 1971, es que adhiere a un concepto de seguridad social totalizador, abarcando no sólo aquellas cuestiones que tienen que ver con la cobertura económica de los períodos de inactividad de los trabajadores, sino las que se

¹²⁹OEA/MTSS-Unidad de Migraciones Laborales. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social 1992. “El funcionamiento dinámico del convenio laboral argentino-chileno”.

vinculan a la salud de los trabajadores durante su vida laboral activa. Así, en el art. 8 establece el mismo derecho a las prestaciones médicas por maternidad o enfermedad para los trabajadores chilenos en territorio argentino y argentinos en suelo chileno que los trabajadores nativos.

En 1981, Chile produce una profunda reforma en su sistema previsional y de seguridad social y en consecuencia a partir de diciembre de 1982, toda persona que iniciara su actividad laboral obligatoriamente debía incorporarse a una Administradora de Fondos de Pensiones (AFP)¹³⁰.

En el caso de Argentina, en 1993 se sancionó la Ley 24241, por la cual se instituye un sistema mixto en donde se mezcla un régimen público solidario y uno de capitalización individual, administrados por la Administración Nacional de Seguridad Social (ANSES) y la Superintendencia de Administradores de Fondos de Pensión (SAFP).

La implantación en Chile y Argentina del régimen de capitalización individual abrió la posibilidad de negociar un nuevo convenio de seguridad social que se firma en 1996 dentro de un escenario de ruptura de las redes sociales de contención y de solidaridad generacional que habían sido garantizadas, entre otros mecanismos, por el sistema previsional. El nuevo convenio aún no se encuentra activo estando pendiente su ratificación por la Argentina.

Los sistemas de seguridad social persiguen garantizar la protección cuando se producen una serie de contingencias que – en general – la mayoría de la población no puede enfrentar en forma individual y que pueden afectar el ingreso, el salario, la salud, el desempleo, o la capacitación. Estas variables, separadas o en conjunto, se vinculan en forma directa con los derechos humanos fundamentales. En este caso, el nuevo convenio tiene su alcance restringido a la cuestión previsional-jubilatoria. No obstante es importante señalar cuáles son esos alcances.

En relación a la ley aplicable, el art. 6 del convenio establece que “El trabajador estará sometido a la legislación de la Parte Contratante en que ejerza la actividad laboral, independientemente de la Parte en que tenga su domicilio o de la Parte en que el empleador tenga su sede, salvo lo dispuesto en el art. 7”. Alcanza tanto a

¹³⁰ En 1982 es sancionado en Chile el Decreto Ley 3500 que establece el sistema de capitalización individual como régimen previsional. En Argentina este régimen se instala recién en 1993.

quienes ejercen tareas en relación de dependencia como a quienes son trabajadores por cuenta propia o autónomos.¹³¹

El ámbito material de aplicación se encuentra establecido en el art. 2 del convenio bilateral, que dice que será aplicado:

Respecto de Chile se refiere a la legislación sobre: a) el nuevo sistema de pensiones de vejez, invalidez y sobrevivencia, basado en la capitalización individual; b) los regímenes de pensiones de vejez, invalidez y sobrevivencia administrados por el Instituto de Normalización Previsional; c) los regímenes de prestaciones de salud solo para los efectos de lo dispuesto en el art. 4, párrafo 2, o sea: sólo aquellos nacionales de una Parte que residan en el territorio de la otra y reciban prestaciones por vejez, invalidez y sobrevivencia de conformidad con la legislación de esta última tendrán los mismos derechos y obligaciones que los nacionales de la misma en lo que a prestaciones médico-asistenciales se refiere.

Respecto de Argentina, está referida a la legislación sobre: a) el sistema integrado de jubilaciones y pensiones, así como también a cualquier régimen que ampare las contingencias de vejez, invalidez y muerte, basado en la capitalización individual o en el sistema de reparto; b) régimen de asignaciones familiares para jubilados y pensionados que residan en Argentina; c) régimen de prestaciones médico-asistenciales para jubilados y pensionados.

El hecho de que la persona deje de residir en el territorio de una de las partes, no determinará la invalidez de la percepción de sus prestaciones en forma completa y sin reducciones en el territorio donde resida.¹³² La cláusula que posibilita la totalización (art. 9 del convenio) es especialmente importante, ya que históricamente son muchos los trabajadores, mayoritariamente chilenos en Argentina, que en años

¹³¹ El art. 7 incluye: a) los miembros de las representaciones diplomáticas y consulares que quedan amparados por su país; b) personal de vuelos de las empresas de transporte aéreo y el personal de tránsito de las empresas de transporte terrestre, sujetos a la legislación del país donde la empresa tenga su sede; c) los miembros de la tripulación de un buque que navegue bajo bandera de una de las Partes, estarán sujetos a la legislación de esa Parte; d) el funcionario público enviado por una de las Partes al territorio de la otra continuará sometido a la legislación de la primera Parte, sin límite de tiempo; e) trabajador de una de las Partes Contratantes enviado por una empresa a desempeñarse en territorio de la otra, que continuará regido por la legislación de la primera, siempre que la permanencia en el país receptor no fuera superior a 24 meses. Si por circunstancias imprevisibles, la duración del trabajo excediera dicho plazo, el trabajador podrá continuar regido por esa legislación siempre que la autoridad competente del país receptor preste su conformidad.

¹³² Sales, A. Seminario sobre “Los convenios sociales argentino-chilenos”, organizados por el CARI, la Fundación K. Adenauer y la OIM en San Carlos de Bariloche, diciembre de 1998.

pasados trabajaron y volvieron en los últimos tiempos al país. De no existir esta cláusula, muy pocos tendrían expectativas de alcanzar su jubilación.

Los principios que dan sustento a las prestaciones, y que en definitiva son los que pautan y orientan la política y la legislación son: 1) universalidad, 2) integralidad de las necesidades cubiertas, 3) eficacia en cuanto a la calidad de los servicios sociales y médicos, 4) suficiencia de las prestaciones económicas, 5) acceso rápido a los servicios y a las prestaciones económicas, 6) simplicidad, claridad y comprensión de los derechos y obligaciones de la seguridad social, y 7) la solidaridad como reflejo de la participación de toda la sociedad en el cumplimiento de los objetivos de la seguridad social.

En el escenario futuro de las relaciones bilaterales argentino-chilenas, donde la complementación económica y la integración física de ambos países hace prever un aumento de los movimientos poblacionales por motivo de empleo o trabajo entre ambos territorios, estos instrumentos serán verdaderos mecanismos de integración social de los trabajadores migrantes.

Además del convenio en etapa de promulgación firmado con Argentina, Chile tiene convenios de seguridad social con Brasil y con Uruguay, actualmente vigentes.¹³³

La República Argentina por su parte tiene convenios de seguridad social con Brasil y Uruguay, aunque su aplicación es limitada, en virtud de las asimetrías en los sistemas.¹³⁴

11.6. Los acuerdos migratorios laborales recientes

Existe otra línea de acuerdos que ha tenido un crecimiento cualitativo en los países del Cono Sur: y que están vinculados a la movilidad de personas entre los países: son los convenios bilaterales migratorios laborales que se han celebrado entre Argentina y Bolivia y Argentina y Perú, ratificados y vigentes desde 1999, y entre Argentina y Paraguay, aún pendiente de ratificación. Bolivia y Paraguay limitan con la Argentina, y – en diferentes grados – los tres países son participantes del proceso de regionalización del Mercosur.

Los instrumentos migratorios bilaterales analizados más arriba contienen dispositivos vinculados a la regularización de las migraciones entre los países firmantes y son además instrumentos de construcción de políticas migratorias. Al mismo tiempo, buscan garantizar condiciones legales de migración y de inserción en el trabajo, y asegurar los derechos de los trabajadores migrantes y sus familias e incorporarlos a los sistemas previsional y tributario

¹³³ Ministerio de Trabajo de la República de Chile. 2002. Dep. de Relaciones Internacionales

¹³⁴ OISS. Convenios de Seguridad Social.1999. Los convenios con Brasil y Uruguay son de 1980.

de los respectivos territorios. Representan un cambio importante en relación a la unilateralidad con que las cuestiones migratorias venían tratándose hasta el momento.

Los convenios entre Argentina y Bolivia, y Argentina y Perú, ratificados y aplicados en la fase regularizadora durante 1999, por diversos factores, entre ellos el alto costo, no alcanzaron el nivel de resultados esperado.¹³⁵ Es por esa razón que se han negociado protocolos adicionales al convenio original, con el objeto de facilitar las posibilidades de regularización de quienes se encuentran en territorio de alguna de las partes en condiciones no ajustadas a las normas migratorias.

En el caso del convenio argentino-boliviano, el nuevo protocolo fue ratificado por ambos países y los instrumentos intercambiados el 2 de agosto de 2002, encontrándose operativo hasta agosto de 2003. El Convenio original entre Perú y Argentina, se encuentra vigente salvo en el capítulo referido a la regularización, estando en marcha las negociaciones para firmar un protocolo adicional semejante al ya vigente entre Argentina y Bolivia.

El convenio entre Paraguay y Argentina, firmado el 5 de septiembre de 2001, incorporó en sus cláusulas los contenidos de facilitación presentes en el protocolo adicional ya ratificado en el caso de Bolivia y en curso de negociación con Perú, estando a la espera de su ratificación por parte de ambos Congresos.

Dejando de lado sus aspectos coyunturales, interesa destacar algunos ángulos más permanentes y sustantivos de los convenios. Entre otros, es importante señalar el mayor grado de compromiso de ambos países firmantes, y el hecho de que constituyen una excelente base para mejores y más profundas negociaciones en un futuro que se presentan con cada vez mayor interacción económica y social en la región.

También es importante la incorporación de elementos que desde lo programático o lo dispositivo atienden cuestiones no directamente vinculadas a lo estrictamente administrativo de los ingresos, avanzando sobre el campo sociolaboral, algunos de los cuales destacamos a continuación:

¹³⁵ Si bien Perú no es objeto de este estudio, es válida su mención, ya que los ciudadanos peruanos constituyen una corriente migratoria importante hacia el Mercosur.

- a) cláusulas que promueven acciones y medidas de cooperación entre los organismos competentes de ambos países que tienen que ver con la inspección laboral y migratoria, y la sanción a los empleadores de inmigrantes irregulares (art. 14);
- b) incorporación de la obligación de generar programas de información para los inmigrantes potenciales sobre condiciones de vida y normativa vigente en cada territorio como un elemento importante en la gestión de los movimientos de población (art. 20);
- c) presencia de un elemento de las políticas migratorias bastante ausente en las legislaciones nacionales, como es el compromiso de impulsar proyectos que favorezcan la integración de los inmigrantes y la mejora de su calidad de vida;
- d) las percepción de las regiones fronterizas como “...área prioritaria para el desarrollo de actividades conjuntas para la integración...” (art. 15) o como objeto de promoción y preferencia para el empleo en emprendimientos binacionales “... a la mano de obra local en zona de frontera...” incorporando un concepto nuevo que entiende como “local” aquella mano de obra que habita la región fronteriza de ambos territorios (art. 19).

Aparece como beneficiario del convenio el trabajador que trabaja por su cuenta, es decir sin una relación de dependencia con un empleador. Aun con las limitaciones que el propio convenio marca, en el sentido que sólo será aplicable para aquellos trabajadores cuentapropistas que se encuentren residiendo irregularmente en el territorio de una de las Partes, lo cierto es que la categoría ocupacional del cuentapropista, numéricamente importante en la estructura laboral en nuestros países, ya es una figura admitida. Esto acerca la norma migratoria a la realidad sociolaboral y se alinea con las normas internacionales. Esta inclusión converge con la posición de la Comisión de Expertos de la OIT, que en su Estudio General de 1998, consideraba que no contemplar esta categoría de trabajadores, así como la de trabajadores del sector informal o marginal, es anacrónico ya que hoy son muchos los migrantes autónomos, regulares o no, que quedan desprotegidos.

Los protocolos adicionales ofrecen – en relación al régimen original – mejores condiciones para la regularización, porque la residencia temporaria será otorgada por un plazo de tres años, quedando entonces el inmigrante en condiciones de solicitar la residencia permanente, con un solo pago de la tasa migratoria al iniciar el trámite. El régimen del convenio fijaba una primera residencia temporaria por seis meses, renovable anualmente hasta cumplir los tres años, que implicaba también un costo mayor, ya que debía pagarse la tasa migratoria en cada renovación.

Otras ventajas tienen que ver con: a) la simplificación del trámite de radicación para padres, cónyuge e hijos menores de 21 años o discapacitados del titular; b) los hijos menores de 16

años no pagan tasa si realizan el trámite conjuntamente con el titular; c) exención de pago de tasas por probada situación de indigencia y validez de los documentos emitidos por la autoridad consular del país emisor en el país receptor, sin otra legalización; d) validez de la documentación de aquellos que se hubiera acogido al convenio original aun sin haber cumplido todas las etapas de regularización previstas en el mismo; e) vigencia mayor del protocolo, que será de 365 días en lugar de los 180 fijados en el régimen original. Estos cambios producidos en los protocolos adicionales, buscan subsanar algunas de las dificultades mostradas por el convenio original en su etapa de aplicación que hizo que el número de regularizaciones no fuera significativa.

Otros convenios, no específicamente migratorio-laborales, pero que pueden impactar en el tratamiento del trabajo no nacional, son los referidos a actividades desarrolladas en zonas fronterizas.

A título de ejemplo, podemos decir que el Acuerdo de Complementación Económica entre Chile y Argentina cuenta con varios protocolos adicionales. El Protocolo N° 3 contiene disposiciones sobre cooperación e integración minera fronteriza. En la letra del acuerdo, el intercambio de información científico-técnica debe posibilitar el desarrollo de proyectos conjuntos de exploración y explotación de recursos mineros en las zonas fronterizas de ambos países. Para obtener los fines buscados de investigación, exploración y explotación coinciden en promover la adquisición de equipamientos y servicios mineros, así como facilitar el tránsito de los mismos y del personal adecuado a través de la frontera (Pérez Vichich, 2001).

Bolivia y Argentina han ratificado en 1988 un acuerdo para el establecimiento de un programa binacional de desarrollo fronterizo y en 1998 el acuerdo complementario al acuerdo para el aprovechamiento múltiple de los Recursos de la Alta Cuenca del Río Bermejo y del Río Grande de Tarija (Bogado-Poisson, 2002).

La historia de las políticas migratorias internacionales en los países estudiados muestra que en los últimos años vienen definiéndose trabajosamente nuevos parámetros para la formulación de las políticas migratorias, marcados por una doble determinación: una de ellas tiene por núcleo la modificación en las relaciones entre capital y el trabajo, y sus consecuencias sobre las condiciones laborales, el empleo, la seguridad social y especialmente sobre la movilidad internacional de trabajadores. La otra se relaciona con las transformaciones en el escenario en que se procesan esas relaciones: la nueva manera en que se definen las relaciones internacionales de la última década; la mundialización de las economías; el proceso de integración del Mercosur; la influencia de los organismos internacionales; los nuevos puntos de agenda internacional sobre la migración y el cambio en el rol del Estado.

Argentina, que fue tradicionalmente receptor de migraciones, hoy tiene una importante cantidad de sus ciudadanos emigrados o por emigrar. Chile y Bolivia, históricamente emisores, reciben corrientes migratorias nuevas e impensadas en décadas anteriores. Estos cambios de direccionalidad en los flujos migratorios han forzado a los países del grupo a situarse en el lugar del otro y asumir posiciones menos rígidas en relación a los migrantes y las migraciones.

Es posible identificar hoy en las nuevas legislaciones nacionales de Argentina, Bolivia y Chile – algunas vigentes, otras sólo proyectadas –, la incorporación de elementos de estrategia política que se apartan de la gestión restrictiva clásica de la cuestión y que apuntan a facilitar la regularización migratoria y la inserción laboral de los trabajadores migrantes, su inclusión en los regímenes de seguridad social y tributarios y su integración a la sociedad de acogida.

Esos elementos se manifiestan mucho más claramente en los instrumentos de regulación bi o multilaterales en donde se establecen compromisos y responsabilidades compartidas entre los países de emisión y de recepción que contribuyen a generar nuevos encuadres normativos para la movilidad laboral entre los territorios.

No ha sido ajena a estos cambios la permanente acción de los organismos internacionales. En el caso de la OIT desde hace muchos años promueve normas y acciones dirigidas al cumplimiento de los principios de igualdad de trato y de oportunidades, parte sustantiva en la erradicación de la discriminación laboral de los migrantes externos. Una nueva instancia de pronunciamiento de la OIT, ha sido la III Conferencia Sudamericana sobre Migraciones, que se ha consolidado como un foro permanente de coordinación, consulta y desarrollo de políticas migratorias regionales para América del Sur, con el objetivo prioritario de dar tratamiento integral a la temática migratoria.

En el Plan de Acción aprobado por la Conferencia Sudamericana sobre Migraciones, la formulación de “lineamientos coordinados de protección de los derechos fundamentales de los migrantes sudamericanos a nivel mundial, especialmente en materia de seguridad social, garantías laborales y apoyos consulares recíprocos” tiene un lugar destacado junto a los derechos humanos fundamentales.¹³⁶

¹³⁶ III Conferencia Sudamericana sobre Migraciones. Quito. 15 y 16 de agosto de 2002. Declaración Final.

12. Las migraciones laborales en el marco del Mercosur

Nora Pérez Vichich

Las relaciones económicas y sociales que emergen de la voluntad política de constituir un Mercado Común del Sur (Mercosur) presuponen la expansión de las economías nacionales a nivel regional, y su contrapartida necesaria, que es el correlativo ensanchamiento de los mercados de trabajo y, en consecuencia, el avance en la libre circulación de trabajadores, libertad que junto con la libertad de circulación de capitales, bienes y servicios conforma la integración regional plena.¹³⁷

En el marco orgánico del Mercosur los espacios que tratan la materia de las migraciones y la movilidad laboral desde sus diferentes perspectivas y con diversos niveles de desarrollo son: a) el Subgrupo N° 10 de Asuntos Laborales, Empleo y Seguridad Social; b) la Comisión Sociolaboral del Mercosur; c) el Grupo de Liberalización del Comercio de Servicios; d) el Foro Consultivo Económico y Social; e) la Reunión de Ministros del Interior; y f) el recientemente creado Grupo "ad hoc" sobre Integración Fronteriza.

El Subgrupo N° 10 de Asuntos Laborales, Empleo y Seguridad Social. Este Subgrupo (SGT10) reemplazó al Subgrupo de Trabajo N° 11 (SGT11) a partir de 1995. Como el antiguo SGT11, es un órgano que reporta al Grupo Mercado Común (GMC) y funciona tripartitamente. Sus trabajos se desarrollan sobre la base de la consulta entre los sectores gubernamentales, sindicales y empresariales de cada país. Aunque la toma de la decisión final está reservada a los sectores gubernamentales, ha sido regla la búsqueda de consensos, tanto a nivel nacional como regional, mecanismo que hace las resoluciones más sólidas aunque agrega dificultad a su definición.

En el que fuera el primer órgano destinado a las cuestiones laborales, el SGT11, el tema de la libre circulación de trabajadores estaba contenido en una de las nueve comisiones (la N°

¹³⁷ El Tratado de Asunción fue suscrito el 26 de marzo de 1991. La puesta en marcha del Mercosur tiene como fecha formal de iniciación el 1° de enero de 1995, con el comienzo del funcionamiento de la economía regional dentro de un esquema de unión aduanera imperfecta o flexible, en donde la libre movilidad del factor trabajo continúa circunscrito a los límites nacionales.

3) creadas al interior del Subgrupo para atender las diversas materias.¹³⁸ Su plan de trabajo, preveía para el 31 de diciembre de 1994 tener lista una propuesta de medidas para implementar la libre circulación en la región que en esa fecha debería ponerse a consideración del GMC.¹³⁹ Era un objetivo ambicioso para ser realizado en tan corto tiempo, pero dejaba muy clara la decisión política de llevarlo adelante. De los trabajos del SGT11 quedó una propuesta interesante que apuntaba a generar un sistema integrado de normas migratorias para ir avanzando hacia la libre circulación en la región, realizada con criterios rigurosos pero que nunca llegó a debatirse, aunque hubiera sido un valioso punto de partida para la discusión.

En diciembre de 1994 se firma el Protocolo de Ouro Preto, instrumento que redefinió la naturaleza de todo el proyecto Mercosur y marcó el fin de la transición hacia el Mercado Común. Significó la reformulación del Mercosur como una aduana única imperfecta.

A partir del 1º de enero de 1995, la libertad de circulación de capitales y la libertad de circulación de bienes serían en el esquema de integración limitado de la aduana única, las libertades fundamentales, y perdería centralidad la libertad de circulación de personas, y en particular, la libre circulación de trabajadores.

Esto se reflejó en el ámbito de lo sociolaboral: el SGT11 desaparece y con él sus comisiones permanentes y se instala el SGT 10,¹⁴⁰ en el que las materias a tratarse son aquellas que los países miembros consideran prioritarias y que una vez consensuadas fueron incluidas en la pauta negociadora aprobada por el GMC.

La libre circulación de trabajadores desaparece como objetivo y la movilidad regional de trabajadores será tratada a partir de entonces como migraciones laborales tradicionales. Se

¹³⁸ El SGT11 tenía un índice temático subdividido en Comisiones que atenderían: 1. Relaciones individuales de trabajo. 2. Relaciones colectivas. 3. Empleo y migraciones laborales. 3.1 Empleo y repercusiones. Estudio sector por sector. 3.2 Libre circulación de trabajadores. 3.2.1 Definición de metodologías. 3.2.2 Identificación de las medidas necesarias para lograr la libre circulación de trabajadores. 3.2.3 Presentación de propuestas. 3.2.4 Remisión al GMC para su consideración e instrumentación. 4. Formación Profesional. 5. Salud y Seguridad en el Trabajo. 6. Seguridad Social. 7. Costos laborales en el transporte terrestre y marítimo. 8. Convenios con la OIT. 9. Carta de los Derechos Fundamentales.

¹³⁹ Esto estaba establecido como todos los compromisos de los Subgrupos del Mercosur en el Cronograma de Las Leñas de 1992.

¹⁴⁰ El Subgrupo N° 10 de Asuntos Laborales, Empleo y Seguridad Social es creado en el Mercosur por resolución 20 de 1995.

analizaron las normas migratorias de cada país sin superar el marco jurídico político nacional de cada uno y se plantearon diagnósticos también nacionales.

Las migraciones laborales dentro del SGT10, son tratadas en la Comisión Temática II, que es compartida con los temas de Formación Profesional y la construcción del Observatorio Regional de los Mercados de Trabajo.¹⁴¹ Dentro de esta comisión, funciona la Comisión ad hoc Tripartita sobre Migraciones Laborales, cuyo cometido es la generación de insumos para las propuestas que debería llevar adelante el SGT10 en la materia.

El objetivo prioritario que la Comisión “ad hoc” se planteó fue el estudio de las condiciones en que se desarrolla el trabajo en las regiones fronterizas nacionales¹⁴². El estudio es considerado importante porque daría insumos a la formulación político-normativa y de los cursos concretos de acción.

En el Subgrupo N° 10 no han surgido muchas respuestas multilaterales que puedan considerarse adelantos sustantivos en la materia. Se alcanzó consenso para firmar, el 14 de diciembre de 1997, el Acuerdo Multilateral de Seguridad Social, instrumento fundamental para sustentar la movilidad intraregional, que reconoce en su principal disposición “.... a los trabajadores que presten o hayan prestado servicios en cualquiera de los Estados Partes reconociéndoles, así como a sus familiares y asimilados los mismos derechos y estando sujetos a las mismas obligaciones que los nacionales de dichos Estados Partes con respecto a los específicamente mencionados en el presente Acuerdo”. Establece que será aplicado a los trabajadores de cualquier otra nacionalidad residentes en el territorio de cualquiera de las partes siempre que hayan trabajado en él.¹⁴³ El Acuerdo Multilateral de la Seguridad Social en el Mercosur, ha sido ratificado por Uruguay y por Brasil, y muy recientemente por la Argentina, faltando la ratificación del Paraguay.

La Comisión de Seguimiento de la Declaración Sociolaboral del Mercosur es otro espacio orgánico del Mercosur vinculado a los aspectos sociolaborales. Es interesante cómo se da el proceso que lleva a su creación: la primera propuesta, surgida en la

¹⁴¹ Actualmente, la Comisión Temática N° I atiende las cuestiones vinculadas a las relaciones laborales y los convenios internacionales; la Comisión Temática II los temas de formación profesional y certificación de competencias, observatorio de los mercados de trabajo y migraciones laborales y la Comisión N° III todo lo vinculado a salud, seguridad en el trabajo e inspección del trabajo y erradicación del trabajo infantil.

¹⁴² Este proyecto ha tenido un largo período de discusión: hoy tiene los cuestionarios a ser aplicados consensuados por los cuatro países, y la prueba piloto realizada, pero no se ha concretado el estudio.

¹⁴³ El artículo 4 se complementa con el art. 1 que establece el principio de no discriminación y compromete a los Estados a garantizar la vigencia del mismo.

primera Reunión de Ministros de mayo de 1991 se había planteado en tono a una Carta de Derechos Fundamentales, propuesta que fue desdibujándose en el tiempo, después de tratarse algunos proyectos concretos. En una segunda etapa, la discusión envolvería la elaboración de un protocolo sociolaboral, proposición que fue esterilizada por la imposibilidad de llegar a un consenso. La cuestión fue trasladada entonces a la Cumbre de Mandatarios del Mercosur, que se expresó a través de la Declaración Sociolaboral del Mercosur el 10 de diciembre de 1998, que adopta en 19 artículos una serie de principios y derechos, individuales y colectivos que constituyen su contenido. Entre esos derechos y principios, el art. 4 considera explícitamente la igualdad de los derechos de los trabajadores migrantes y fronterizos en relación a los nacionales, y compromete a los Estados a desarrollar normas y procedimientos comunes relativos a la circulación de esos trabajadores en los territorios de los países miembros.¹⁴⁴

La propia Declaración dispone en su art. 20 la creación de la Comisión de Seguimiento de la Declaración Sociolaboral del Mercosur (CSL) que será el órgano de seguimiento y promoción del cumplimiento del contenido de la Declaración. Esta Comisión, que reporta al GMC, está conformada tripartitamente, pero a diferencia del SGT10, donde el tripartismo es de consulta, en la CSL la toma de decisiones precisa del consenso de los tres sectores: gubernamental, empresarial y trabajador, lo que determina que cada uno de ellos tenga poder de veto. Entre las funciones de la CSL regional, está la elaboración de informes o memorias sobre el nivel de desarrollo de cada uno de los derechos y de su cumplimiento en cada uno de los Estados Partes. En 2002, una de las tres memorias que han sido programadas para ser elevadas por las secciones nacionales, es la referida al art. 4 de la Declaración Sociolaboral, dedicado a los trabajadores migrantes y fronterizos. Estas memorias serán un buen punto de partida para establecer la situación de los migrantes laborales en la región, toda vez que no sólo abarcan los encuadres normativos del trabajo de los migrantes, sino que se extienden a los mecanismos que dan o no garantía de efectivo ejercicio de esos derechos y también a las prácticas institucionales y sociales que afectan su cumplimiento.

El Grupo de Servicios del Mercosur es la instancia donde se viene gestionando la llamada tercera libertad, la de circulación de servicios, estimulada por los avances de la dimensión económica y comercial, que estimuló la incorporación de su tratamiento.

El avance en las negociaciones en este Grupo de Servicios ha contribuido a impulsar la facilitación de la movilidad de algunas categorías laborales. Es en ese marco que se planteó la iniciativa de un visado Mercosur dentro del Modo 4 del listado de consolidados, correspondiente al movimiento temporal de personas físicas prestadoras de servicios. Ese visado, que hoy se encuentra a consideración del Grupo Mercado Común, (GMC)¹⁴⁵ contribuiría a generar mayores niveles de legalidad

¹⁴⁴ Acta de la Comisión Sociolaboral del Mercosur 02/01. Montevideo, Uruguay.

¹⁴⁵ El ámbito de aplicación de la visa Mercosur se acota a quienes presten servicios en un país miembro que no sea el propio por plazos determinados y que sea personal de gestión de empresas;

migratoria y registro laboral. La concesión de la “visa Mercosur” no estaría sometida a ninguna prueba de necesidad económica ni a cualquier autorización previa de naturaleza laboral y estará exenta de cualquier requisito de proporcionalidad en materia de nacionalidad.¹⁴⁶

El Foro Consultivo Económico y Social (FCES) es en el Mercosur el órgano de representación de los sectores económicos y sociales de los Estados Partes, y nació de la redefinición orgánica determinada por el Protocolo de Ouro Preto. A diferencia del SGT 10 y de la CSL, su funcionamiento excluye a los sectores gubernamentales, conformándose básicamente con las representaciones empresariales y sindicales a las que se agregan organizaciones no gubernamentales, centros de investigación y otras organizaciones sociales. Ha encarado el tema de las migraciones dentro de sus objetivos de promoción del progreso social y económico en el Mercosur y de generación de condiciones para la participación de la sociedad en el proceso de integración.

A partir de una consulta que el GMC le hiciera en 1999 sobre la cuestión migratoria en las fronteras, el FCES comenzó una tarea de debate amplio sobre la problemática fronteriza, que abarcó los aspectos económicos, comerciales y sociolaborales. Su convocatoria permitió la participación de diversos sectores de la sociedad civil de las zonas fronterizas.

El *Comité Técnico de la Reunión de Ministros del Interior* del Mercosur ha comenzado a analizar la posibilidad de perfeccionar el acuerdo de Transito Vecinal Fronterizo y su reglamentación, que ya fue aprobado en su seno, confiriendo beneficios que se ajusten a los lineamientos de otorgar mayores beneficios a los ciudadanos nativos de los países miembros que residan en zonas lindantes a la frontera con documentación que los habiliten a desempeñar tareas remuneradas, y acceder a la educación en ambos lados de la frontera.

147

Por decisión del Consejo Mercado Común (CMC), en 2000 comenzó a regir un acuerdo aplicable a las personas pertenecientes a las siguientes categorías: artistas, profesores, científicos, deportistas, periodistas, profesionales y técnicos especializados, nacionales de cualquiera de los Estados Partes, cuyo propósito sea el de desarrollar actividades en el ámbito de sus categorías respectivas.¹⁴⁸ Estas personas podrán acceder sin necesidad de

personal jerárquico; técnicos de alta calificación y especialistas; ejecutivos; gerentes; representantes; científicos; periodistas y profesores, entre otros.

¹⁴⁶ En Brasil, rige la llamada “Ley de los dos tercios” por la cual en una empresa no puede haber más de un tercio de extranjeros contratados, y en Chile, como se ha señalado, el límite legal es de 15%.

¹⁴⁷ Decisiones de Consejo Mercado Común (CMC) 18/99 y 14/00.

¹⁴⁸ Decisión CMC 48/00.

visa, al territorio de los demás Estados Partes, con múltiples ingresos, para estadías de hasta 90 días corridos, prorrogables por un período equivalente, hasta el límite de 180 días anuales; ambos períodos serán contados a partir del primer ingreso.

Este Acuerdo no ampara a los trabajadores autónomos o trabajadores con vínculo laboral que reciban remuneración en el país de ingreso.

El muy reciente Proyecto de Acuerdo sobre Residencia para Nacionales de los Estados Partes del Mercosur, que fuera aprobado en la Reunión de Ministros del Interior realizada entre el 9 y el 11 de noviembre de 2002 en la Ciudad de Salvador de Bahía, República Federativa del Brasil, ha de tener un impacto muy importante en el desarrollo de las negociaciones en todo el ámbito del Mercosur, y en forma específica en el espacio de discusión de los aspectos sociolaborales.

El Acuerdo ha sido refrendado en la Cumbre de Presidentes del Mercosur del 6 de Diciembre de 2002, y posteriormente deberá ser internalizado como normativa nacional por los países miembros.

Entre sus objetivos, el Acuerdo destaca el de fortalecer el proceso de integración, solucionado la situación de irregularidad migratoria de los nacionales de los países miembros; combatir el tráfico de personas para fines que signifiquen degradación de la dignidad humana; procurar el establecimiento de normas comunes para la tramitación de la autorización de residencia de los nacionales de los Estados Parte.

Con el único criterio de la nacionalidad y la presentación de los documentos de identidad del país de origen¹⁴⁹ los nacionales de un país firmante podrán solicitar su residencia en el territorio de cualquiera de los otros. Este pedido podrá hacerse en la sede consular respectiva si quiere ingresar al país, o ante los servicios de migración si ya se encuentran en el territorio, independientemente de la condición migratoria con que hubiera ingresado. Se les otorgará una residencia temporaria por dos años, que se podrá convertir en permanente siempre que sea solicitada noventa días antes del vencimiento del plazo otorgado.

¹⁴⁹ Pasaporte o cédula de identidad o certificado de nacionalidad expedido por el agente consular del país de origen acreditado en el país de recepción (art. 4, 1, inc. a); partida de nacimiento y de estado civil y certificado de nacionalización o naturalización cuando fuere el caso (art. 4, inc. b); certificado de carencia de antecedentes penales y judiciales (art. 4, #1, incs. c), d) y e)); certificado de aptitud física; pago de tasa migratoria.

El acuerdo declara la igualdad de derechos civiles, sociales, culturales y económicos entre nacionales del país de recepción y nacionales de los otros países firmantes (art. 9, 1) y refuerza el principio de reunión familiar (art. 9, 2); el derecho a transferir remesas a su país, sobre todo aquellas que se han de aplicar al sustento de sus familiares y el derecho de los hijos de los inmigrantes a tener un nombre, una nacionalidad y a acceder a la educación, aún en caso de que sus padres estén en situación irregular.

En lo que se refiere al plano laboral, establece el derecho a acceder a cualquier actividad, por cuenta propia o ajena en igualdad de condiciones con los nativos y de acuerdo a las normas legales de cada país (art. 8, 2) y el trato no menos favorable que el que reciben los nacionales del país de recepción en lo que concierne a la aplicación de la legislación laboral (art. 9, 3).

Entre las medidas destinadas a combatir la clandestinidad e irregularidad del empleo de los migrantes que se comprometen a promover, se encuentran:

- a) los mecanismos de cooperación entre los organismos de inspección migratoria y laboral;
- b) las sanciones a los empleadores que empleen nacionales de las partes en condiciones irregulares, sin que sean afectados los derechos que pudieran corresponder a los trabajadores en consecuencia de los trabajos realizados en esas condiciones;
- c) los mecanismos de detección y penalización de las personas u organizaciones que lucren con los movimientos clandestinos de trabajadores inmigrantes y las condiciones abusivas de su trabajo;
- d) mecanismos de difusión e información pública sobre los derechos de los trabajadores migrantes.

Es incorporada la figura del tráfico clandestino de trabajadores, dirigiendo la sanción hacia aquellos que lucren con los movimientos clandestinos – sean personas físicas o jurídicas – y no hacia los trabajadores migrantes.

Los efectos del proyecto aprobado serán extendidos a los países asociados al Mercosur, alcanzando a los ciudadanos de Chile y de Bolivia.

Así pues, el acuerdo actualmente en gestión responde ajustadamente a principios sustentados tanto desde los Convenios 97 y 143 de la OIT, como desde la Convención de 1990 de las Naciones Unidas.

Es importante señalar que esta voluntad política expresada en el instrumento proyectado, y de la que habrá que esperar sus desarrollos concretos, reinserta en la agenda del Mercosur la cuestión de la libre circulación, aun cuando no sea ese el alcance otorgado a los dispositivos del mismo, que sólo se refieren a la libertad de residencia.

La consecuencia política de mayor envergadura es la reapertura del debate sobre su implementación y de nuevos caminos para la profundización del proceso de integración. Esta vía ha encontrado sólido apoyo político en ocasión de la última Cumbre de Presidentes de los países del Mercosur más Bolivia y Chile, quienes en el comunicado conjunto emitido, "resaltaron la necesidad de priorizar la dimensión social del Mercosur, para incentivar el desarrollo con equidad en los Estados Partes y en la región en su conjunto, con énfasis en aquellas medidas tendientes a propiciar la inclusión social y económica de los grupos más vulnerables de la población. En el área laboral destacaron la necesidad de adoptar medidas para erradicar el trabajo infantil, facilitar la circulación de trabajadores e incluir el tema del empleo como un objetivo en la agenda de la integración" (punto 4, Comunicado Conjunto de los Presidentes de los Países Parte del Mercosur).

En el plano específicamente laboral, en el SGT10, las delegaciones acordaron "priorizar en el Programa de Trabajo 2004 los siguientes temas: empleo, trabajo infantil y libre circulación de trabajadores. Se recuerda que dicho Programa debe ser aprobado en la próxima reunión del Subgrupo. En ese sentido se insta a los países a presentar propuestas y remitirlas a la presidencia pro tempore de Uruguay hasta el 15 de septiembre" (Acta Plenaria del SGT10; XVII reunión ordinaria del SGT 10 de Mercosur. Asunción, Paraguay, 21-23 de mayo de 2003).

En muchas ocasiones se ha señalado el descompás entre los avances del Mercosur económico y el Mercosur sociolaboral. La culminación de la etapa de transición que se consideró cumplida el 31 de diciembre de 1994, sólo ha sido válida para los aspectos económicos de la integración, y aun así en forma incompleta. La cuestión sociolaboral no está resuelta en general, y particularmente la cuestión de la movilidad intrazonal de trabajadores, lo que determina la continuidad de la transición en esa materia, tan central como la económica y comercial.

El acuerdo sobre libre residencia recientemente aprobado en la Cumbre de Presidentes del Mercosur es un salto cualitativo y permite situar el proceso en un punto de partida menos impreciso para comenzar a concretar avances en los objetivos de la integración sociolaboral.

En ese complejo entramado se sitúa hoy en los tres países la regulación de la inmigración y del trabajo de los inmigrantes. Coexisten en ellos políticas, normas y prácticas de diferente naturaleza, en muchas ocasiones contradictorias entre sí y con los nuevos escenarios nacionales e internacionales. La resolución de esas contradicciones es el desafío que les plantea los objetivos finales del proceso de integración regional.

13. Conclusiones

*Ezequiel Texidó
Gladys Baer
Nora Pérez Vichich*

Hacia fines del siglo XX, las migraciones hacia y desde los países del Cono Sur alcanzan una fuerza considerable, sobre todo a partir de las oscilaciones que sufren las sociedades y sus economías. A los movimientos estructurales se suman los desplazamientos de población estimulados por los cambios en las condiciones económicas, sociales y laborales de los países de origen, los que tienden a efectuarse no sólo al interior de la región sino también, y con mayor intensidad que en años anteriores, en dirección hacia los países desarrollados.

Las escasas y muy limitadas perspectivas de desarrollo que afronta la población nativa en los países de la región, combinado con el creciente conocimiento que tienen estos ciudadanos acerca de los estilos de vida alcanzados en los países centrales, juegan un papel importante en términos del aumento de la propensión emigratoria hacia América del Norte, la Unión Europea y otros países desarrollados. Este proceso no obsta a que el mayor flujo emigratorio continúe teniendo por destino a los países vecinos.

En la actualidad, Argentina, Uruguay y Paraguay pierden paulatinamente su capacidad de absorción de inmigración. Aunque el primero prosiga reteniendo el stock de inmigrantes más numeroso de la región, aparecen indicios de un retraimiento de los flujos en dirección hacia este país y una salida de una parte de los inmigrantes rumbo a sus países de origen o hacia otros destinos. Ante el contexto que rige en Argentina en 2002, puede esperarse una disminución aún mayor de la inmigración hacia este país y la persistencia de flujos de nativos hacia el exterior. Si la economía argentina logra recuperarse y alcanzar una reactivación, puede estimarse que, a más largo plazo, pueda atraer nuevos flujos inmigratorios de la región así como llegar a reducir la presión emigratoria; sin embargo, esto dependerá de su evolución macroeconómica, del asentamiento y acción de las redes migratorias y de los niveles de atracción que presenten los lugares de destino. Chile, a diferencia de los anteriores, manifiesta un aumento significativo de inmigrantes en su territorio, especialmente de argentinos, bolivianos y peruanos. Ese poder de atracción parece estar vinculado al comportamiento experimentado por su economía en los últimos años y a la recomposición de las instituciones políticas del país, dando lugar a un escenario propicio en el que los nacionales de los países vecinos buscan mejores oportunidades de vida. Aunque el volumen de inmigrantes ha ido incrementándose, el peso de los mismos en la población total continúa siendo muy bajo.

Los cambios recientes en relación a la dirección que han tomado los flujos migratorios en la región fueron acompañados de otros vinculados a su composición. Particularmente, se reduce el volumen de población nacida en el continente europeo,

predominante hasta hace unas décadas en la mayoría de estos países, a la par que se afianza el proceso de feminización de las migraciones. Tal es así que las mujeres migrantes alcanzan una mayor presencia en la mayoría de los países de acogida.

En la última década, los mercados de trabajo de los países del Cono Sur sufrieron modificaciones sustanciales al instalarse el nuevo modelo de acumulación sobre la base de la internacionalización de la economía. Si bien los efectos de dichas transformaciones tienen un denominador común en los países de la región, como ser, el aumento de los problemas laborales ya sea por la dificultad de acceder a un puesto de trabajo, por la difusión de empleos de baja calidad o por las condiciones de mayor explotación de la fuerza de trabajo, estos procesos se han desplegado con intensidad y amplitud diversa.

En Argentina, el aspecto sobresaliente es el relacionado con el rápido y alarmante incremento de la desocupación, cuyas consecuencias se diseminaron en la sociedad, produciendo una fuerte expansión de las problemáticas de la pobreza y marginación social. Uruguay, aunque con niveles menores, ha atravesado un proceso de características similares. En Paraguay, el país con menor desarrollo relativo de la región, la dificultad laboral más relevante es la subocupación o el subempleo. Chile, por último, a pesar de detentar una economía que pudo reestructurarse y adaptarse al nuevo patrón de producción internacional en condiciones favorables, manteniendo una relación aceptable entre oferta y demanda de empleo, esto es, un nivel de desocupación menor a los dos dígitos, manifiesta niveles crecientes de desigualdad y polarización social.

En este contexto, la inmigración intrarregional ha ido adecuándose a los vaivenes de sus economías y mercados de trabajo. Si bien los inmigrantes muestran un impacto sumamente bajo en los mercados laborales receptores, debe resaltarse el hecho de que se sitúan en determinados espacios del mundo del trabajo.

En Argentina, durante la década de los noventa los inmigrantes transitaban cambios en relación a su inserción ocupacional, concentrándose hacia fines de la misma en ciertas ramas de actividad, tales como, los servicios, el comercio y la construcción, y en segmentos laborales en los que predominaban los empleos de baja calidad, ya sea por las cargas horarias, la calificación ocupacional, la continuidad laboral, la modalidad de contratación y/o el nivel de ingresos. En Uruguay y Paraguay, si bien los inmigrantes también ocupan esos segmentos del mercado de trabajo, una porción de esta población, sobre todo aquella procedente de Brasil, tiene una presencia considerable en las actividades primarias, fundamentalmente en la agricultura. En Chile, aunque la PEA inmigrante se desempeña en 1992 en grupos ocupacionales de jerarquía, debe tenerse en cuenta que, ya a fines de los noventa, se registraban ciertas corrientes de inmigrantes latinoamericanos en condición de irregularidad, ocupados indefectiblemente en empleos informales, esto es, sin la cobertura sociolaboral marcada por la normativa vigente en la materia.

El análisis de esta información estaría señalando que la inserción ocupacional de los trabajadores migrantes tiene un carácter selectivo a raíz de que se produce en segmentos específicos de la estructura laboral de los países receptores. Pese a que sólo un porcentaje de los trabajadores inmigrantes se concentra en nichos laborales que demandan fuerza de trabajo para la producción de bienes y servicios de bajo costo, debe señalarse que, frecuentemente, los inmigrantes se ocupan en empleos donde prevalecen situaciones de subutilización y/o sobreutilización de la fuerza de trabajo y se instauran relaciones laborales débiles, en establecimientos de pequeña envergadura y con niveles de protección sociolaboral deficientes. A partir de esto puede inferirse que el tipo de inserción laboral de los inmigrantes del Cono Sur refuerza la condición de riesgo social o desprotección en que viven en la actualidad.

Así, la ubicación de los inmigrantes en segmentos específicos de la escala sociolaboral, particularmente en los menos favorables, los convierte en sujetos más vulnerables frente a las fluctuaciones de la demanda. En primer lugar, son los primeros en ser despedidos; en segundo lugar, operan como variable de ajuste de los mercados de trabajo, siendo desplazados desde unas áreas hacia otras en función de las necesidades de la producción.

Esta vulnerabilidad sociolaboral, alimentada por el tipo de inserción ocupacional de los inmigrantes, se ve agravada por algunos fenómenos que se desenvuelven en las sociedades receptoras: entre éstos, el endurecimiento de las políticas migratorias, a través de las crecientes restricciones que imponen a la mano de obra extranjera, y de los discursos y prácticas sociales antiinmigratorias de diversos sectores de la sociedad. La combinación de estos elementos configura un escenario propenso a la discriminación de los inmigrantes de los mercados de trabajo de los países receptores, no sólo apartándolos sino también incorporándolos en tanto factor flexibilizador de los mismos. Esto afecta sus posibilidades objetivas de acceder a mejoras en su calidad de vida, obstaculizando de esta manera el proceso de integración plena a las sociedades receptoras.

En un marco en el que se fragmenta y flexibiliza constantemente el mundo de la producción, los inmigrantes ocupan un lugar contradictorio. Por un lado, los Estados receptores exigen mayores requisitos para los inmigrantes que desean residir en el país, por ejemplo, la presentación de un contrato de trabajo; por otro lado, las políticas económicas promueven una mayor flexibilización de los mercados de trabajo nacionales. De esta forma, la norma migratoria intenta restringir el flujo de migrantes mientras tanto los mercados de trabajo absorben y expulsan con mayor intermitencia a la mano de obra. Esto da por resultado una yuxtaposición entre la rigidez de la normativa migratoria y la tendencia a la informalización de los mercados laborales. Esta lógica amenaza con prolongar y profundizar las condiciones bajo las cuales tiene lugar la inmigración en la región, sosteniendo en el extremo más desventajoso a los extranjeros y a sus derechos humanos cada vez más vulnerados.

El proceso de integración Mercosur también reserva un lugar contradictorio para las migraciones: por una parte, en su documento fundacional, el Tratado de Asunción,

se establece la libertad de los factores de producción, entre ellos se encuentra comprendido el trabajo y, por ende, los trabajadores. Sin embargo, aun cuando la integración económica y comercial entre los países miembros fue exitosa, poca atención recibió el tratamiento de la cuestión de la movilidad de los trabajadores. A partir de mediados de los noventa, momento en el que este proceso de integración ingresó a una etapa de dificultades y obstáculos económicos, comerciales e institucionales, requirió una redefinición como unión aduanera, un esquema de integración que no incluye entre sus compromisos la cuestión de la libertad de circulación para los trabajadores.

No obstante, a fines de 2002 se ha producido un acontecimiento de singular trascendencia, cristalizado en un Acuerdo de Libre Residencia para los nacionales de los países del Mercosur más Chile y Bolivia. Esta medida es innovadora no sólo porque ofrece un régimen especial para los nacionales del bloque, sino también porque facilita la regularización y, en última instancia, el movimiento migratorio en la región, en una época de generalizadas políticas restrictivas. Además, al ser un acuerdo internacional, incorpora la visión y el compromiso de los países que reciben las migraciones y de quienes las emiten, lo que incrementa sus posibilidades de aplicación y perdurabilidad en el tiempo. Aunque cabe considerar que este acuerdo aún debe ser plasmado en las legislaciones nacionales y reglamentado para poder implementarlo, estas cuestiones finalmente determinarán el alcance y nivel de compromiso del Mercosur con la temática de la movilidad de los trabajadores, brindando un marco consensuado a los movimientos migratorios que tengan lugar en la región.

Todo lo anterior indica que la región del Cono Sur tiene por delante un gran desafío, estimulado por los recientes avances que se produjeron en materia migratoria en el Mercosur. En un escenario marcado por los actuales mecanismos de expulsión-atracción de mano de obra, cabe preguntarse lo siguiente: ¿de qué manera interactuarán las fuerzas estructurales y coyunturales que mueven las migraciones en el Cono Sur con las nuevas medidas impulsadas a nivel regional?, ¿cuáles serán los efectos sobre la calidad de la inserción sociolaboral de los migrantes en la región?, y ¿qué cambios implicará en relación a la situación de vulnerabilidad de los trabajadores migrantes? Este y muchos otros interrogantes invitan a reflexionar y estudiar los movimientos migratorios desarrollados en la región, sus causas y consecuencias para las poblaciones migrantes y no migrantes en los lugares de origen y destino, en un contexto signado por una creciente interdependencia entre los países y bloques regionales.

Bibliografía

Abella, M., (2002)

“Mondialisation, marchés du travail et mobilité”, en *Migrations Société*, Ciemi, vol. 14 n° 79, París.

Araujo, K., Legua, M., Ossadón, L. (2002)

Migrantes andinas en Chile. El caso de la migración peruana. Fundación Instituto de la Mujer. Santiago de Chile.

Argentina. Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (1996)

La población no nativa de la Argentina. Serie 6, Análisis demográfico. INDEC, Buenos Aires.

----- (1997)

La migración internacional en la Argentina: sus características e impacto. Estudios 29, INDEC, Buenos Aires.

Baeninger R. y Antico, C. (1996)

“Questões Decorrentes da Emergência da Migração Internacional no Brasil”, en: N. Patarra (editor), *Migrações Internacionais: Herança XX, Agenda XXI*, São Paulo, FNUAP.

Baer, G., (1999)

“La circulación de los trabajadores en el Mercosur: actualidad y perspectiva”. Tesis de Maestría, UBA-CEA-OIM. Buenos Aires.

Balán, J., (1985)

Las migraciones internacionales en el Cono Sur, Cedes, Buenos Aires.

Beyhaut, G.; Cortes, C.R., Gorostegui, H., Torrado, S. 1965. “Los inmigrantes en el sistema ocupacional argentino”, en *Argentina, sociedad de masas*. Buenos Aires.

Böhning, W., (1996)

“El empleo de los trabajadores extranjeros. Manual sobre políticas y procedimientos de especial interés para los países de ingresos medianos y bajos”. Ediciones OIT/Ministerio de Asuntos Sociales, Madrid.

Bogado Poisson, L., (2001)

“Análisis comparado de las legislaciones migratorias y laborales de los países de la Comunidad Andina”. OIM. Buenos Aires.

-----, (2000)

“Revisión de la decisión N° 116 Instrumento Andino de Migración”. OIM. Buenos Aires.

Bustamante, J., (s/f)

“La vulnerabilidad de los migrantes como sujetos de derechos humanos”. Universidad de Notre Dame y El Colegio de la Frontera Norte, México.

Buxedas, M., Aguirre, R., Espino, A., (1999)

Exclusión Social en el Mercado del Trabajo. El caso de Uruguay. OIT. Chile.

Cárcano, M.A., (1972)

Evolución histórica del régimen de la tierra pública. EUDEBA. Buenos Aires.

CEDLA, Comisión Chilena de Derechos Humanos, CEDAL, CELS (2000)
"Estudio sobre los Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Inmigrantes Peruanos y Bolivianos en Chile". En *Los Derechos Humanos de los Migrantes*. La Paz, Bolivia.

Centro de Estudios Legales y Sociales (2002)
"Migrantes: ley inconstitucional y práctica arbitraria", en Informe Anual 2002, Hechos 2001, Ed. Siglo XXI, Buenos Aires.

CEPAL/CELADE (1997)
Situación y tendencias de la migración internacional en Chile, Santiago de Chile.

CEPAL (2002a)
"Globalización y desarrollo. La migración internacional y la globalización". Brasil.

CEPAL (2002b)
"Vulnerabilidad sociodemográfica : viejos y nuevos riesgos para comunidades. hogares y personas". Síntesis y conclusiones. Vigésimo período de sesiones. Brasilia.

CEPRO. Centro Paraguayo para la Promoción de la Libertad Económica y de la Justicia Social (1996)
"El contexto Nacional" en Informe económico 1995. Asunción.

Chile. Departamento de Extranjería y Migración, 2000
"Manual de aspectos normativos". Santiago de Chile.

Chile. Ministerio del Interior, 2002.
"Jornadas Migratorias hacia la aplicación de la Política Migratoria en Chile. Una oportunidad para la Convivencia, la Paz y la Solidaridad". Santiago de Chile.

Damill, M., Frenkel, R., Mauricio, R., (2002)
Argentina. Una década de convertibilidad. Un análisis del crecimiento, el empleo y la distribución del ingreso. OIT, Santiago.

Da Silva, S.A. (1997)
Costurando Sonhos: Trajetória de um Grupo de Imigrantes Bolivianos em São Paulo, São Paulo, Paulinas, 1997.

Domenach, H., (1996)
"Sobre la Migratología", *Revue européenne des migrations internationales*.

Dornelas, S., (2002)
"La migration au Brésil au cours de la transition vers le nouveau siècle", en *Migrations Société*, Ciemi, vol. 14 n° 79.

Fisher, S.; Palau, T.; Pérez, N., (1997)
"Inmigración y Emigración en el Paraguay 1870-1960". BASE investigaciones sociales. Asunción, Paraguay.

Galeano, L., (1996)

La exclusión social en Paraguay rural. Documento de trabajo N° 34. OIT. Chile.

-----, Barrios, F., (1999)

El rol de los actores sociales en la superación de la exclusión social. El caso del Paraguay. Documento de trabajo N° 117. OIT. Chile.

Giusti, A., Calvelo, L., (1999)

"Migraciones internacionales en Argentina: hacia la renovación de las técnicas de medición", Bariloche.

Grimson, A., Paz Soldán, E., (2000)

Migrantes bolivianos en la Argentina y Estados Unidos, Cuadernos de futuro 7, PNUD, Bolivia.

Gurak, D., Caces, F., (1998)

"Redes migratorias y la formación de sistemas de migración", en *Cruzando fronteras*, Malgesini, G. (compilador), Madrid.

Gurrieri, J., (2002)

"La emigración reciente de Argentinos", OIM, documento presentado en el II Encuentro Nacional de Políticas de Población.

Halpern, G., (2001)

Periódico universitario "El necio". Buenos Aires, Argentina.

Klein, H. (1987)

"Tráfico de Escravos", en: *Estatísticas Históricas do Brasil*, Río de Janeiro, v.3.

Levy, M.S., (1974)

"O papel da migração internacional na evolução da população brasileira: 1872-1972, *Revista de Saúde Pública*", n. 8 (supl.).

Maguid, A., (1995)

"La migración internacional en la Argentina: características recientes". CONICET-INDEC, Buenos Aires.

----- (1996)

"La migración Limitrofe en la Argentina de los 90'. Mitos y Realidades". Mimeo.

----- (1997)

"Los migrantes limítrofes en el mercado de trabajo del Area Metropolitana de Buenos Aires. 1980-1996". Presentado en el seminario del Centro de Estudios Migratorios Latinoamericanos (CEMLA). Buenos Aires.

Mármora, L. (1983)

"La amnistía migratoria de 1974 en la Argentina". Documento de Trabajo. OIT.

----- (1997)

Las Políticas de Migraciones Internacionales, OIM, Buenos Aires.

----- (2000)

“Migraciones: prejuicio y antiprejuicio”, en Revista de Ciencias Sociales INDICE, año XXXIV N° 20. Buenos Aires.

Martínez Pizarro, J., (1997)

“Situación y tendencias de la migración internacional en Chile”. CELADE/CEPAL. Santiago de Chile.

----- (2002)

"Exigencias y posibilidades para políticas de población y migración internacional. El contexto latinoamericano y el caso de Chile". Serie Población y Desarrollo N° 24. CELADE/CEPAL. Santiago de Chile.

Massey, D., Arango, G., Hugo, G., Kouaouci, A., Pellegrino, A. y Taylor, J., (1993)

Las teorías de la migración internacional: revisión y evaluación. Population and Development Review, Vol. 19, N° 3.

Montoya, S., Perticará, M., (1995)

"Los migrantes limítrofes: ¿aumentan el desempleo?". Año 17, N° 170, febrero. Buenos Aires.

Niedworok, N., (1979)

"Migraciones internacionales: problemas de la investigación empírica, aspectos conceptuales y metodológicos", en Investigación e información socialdemocrática N° 2. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Buenos Aires.

OEA. Organización de los Estados Americanos (1986a)

Migraciones Laborales en América Latina. Diagnóstico demográfico Argentina.

----- (1986b)

Migraciones Laborales en América Latina. Diagnóstico demográfico Chile.

----- (1986c)

Migraciones Laborales en América Latina. Diagnóstico demográfico Paraguay.

----- (1986d)

Migraciones Laborales en América Latina. Diagnóstico demográfico Uruguay.

-----/Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (1992)

"El funcionamiento dinámico del Convenio Laboral argentino-chileno". Buenos Aires.

OIM. Organización Internacional para las Migraciones (2002)

"Estudio diagnóstico y percepción de la migración limítrofe en Chile. Caso Santiago".

-----, (1999)

"Aspectos Jurídicos e institucionales de las migraciones en Bolivia". En Webcimal. Santiago de Chile

----- (2001)

Informe sobre Migraciones en el mundo en 2000, América del Sur, Ginebra.

-----, (2002)

Declaración Final de la III Conferencia Sudamericana sobre Migraciones. Quito. Ecuador.

OISS. (1999)

Convenios de Seguridad Social. Madrid, España.

OIT. Oficina Internacional del Trabajo (1998a)

Chile. Crecimiento, empleo y el desafío de la justicia social. Un informe de las Naciones Unidas en Chile coordinado por la OIT. Chile.

----- (1998b)

Panorama Laboral OIT 1998, América Latina y el Caribe, Lima.

----- (1999a)

Mercosur Sociolaboral. Selección de documentos fundacionales 1991-1999. Santiago de Chile.

----- (1999b)

Trabajadores migrantes, Ginebra.

----- (2001)

Panorama Laboral OIT 2001, América Latina y el Caribe, Lima.

----- (2002a)

Panorama Laboral 2002, Avance del primer trimestre, Lima.

----- (2002b)

El trabajo decente y la economía informal, Conferencia Internacional del Trabajo, 90.^a reunión, Informe VI, Ginebra.

----- (2003)

Global Employment Trends. Ginebra.

Palau, T., (1998)

“Mercado de trabajo en Ciudad del Este. Mano de obra extranjera”. Ministerio de Justicia y Trabajo / OIM / BASE. Investigaciones sociales. Asunción.

----- (1999)

“Informe para el Ministerio de Trabajo y Justicia del Paraguay”. OIM. Paraguay.

----- (2001)

“Mercado de trabajo en Pedro Juan Caballero. Mano de obra extranjera”. Ministerio de Justicia y Trabajo / OIM / BASE. Investigaciones sociales. Asunción.

Paraguay. Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (1994)

Censo Nacional de Población y Viviendas. Paraguay 1992.

----- (2001)

Compendio Estadístico 2000. Asunción, Paraguay.

Pellegrino, A., (2000)

El perfil de los uruguayos censados en la Argentina en 1991. OIM, Buenos Aires.

----- (2001)

Migrantes latinoamericanos y caribeños, Uruguay.

Pereira B., (2000)

“Los que quieren votar y no votan. El debate y la lucha por el voto chileno en el exterior”.

Cuadernos para el debate N° 9. IDES. Buenos Aires.

Perelman, L., (2002)

Patrones de participación en el mercado laboral de los trabajadores del Gran Buenos Aires, OIT, Santiago.

Pérez Vichich, N. (1987)

“Las políticas migratorias en la legislación argentina ‘...Y para todos los hombres del mundo....’ en Estudios Migratorios Latinoamericanos. Revista del CEMLA. Año 3, N° 10, Buenos Aires.

-----, (1996)

“Nosotros y los otros. Las fronteras del trabajo en el Mercosur”. Ediciones INCASUR. Buenos Aires.

----- (1997)

“Mercosur: La libertad de circulación de trabajadores en debate”, en Revista Relaciones Internacionales. Año VII, N° 2, Buenos Aires.

----- (1999)

“Migraciones laborales y convenios sociales en el Cono Sur: el caso de los convenios sociales argentino-chilenos”, CARI-Fundación Konrad Adenauer.

----- (2001)

“Los convenios argentino-chilenos para el seguro social e los trabajadores migrantes”, en Mercosur, desafío político. Ediciones K. Adenauer/ CIEDLA. Buenos Aires.

----- (2002a)

“Las paradojas de las fronteras en el proceso de integración. Encarnación-Posadas y Ciudad del Este-Foz de Iguazú”. Documento de trabajo Foro Consultivo Económico y Social del Mercosur. Buenos Aires.

----- (2002b)

“ La movilidad de trabajadores en la Agenda del Mercosur” en *Studi Emigrazione* (en prensa), Roma.

Perotti, A., (2002)

“Les migrations dans le monde: réalités et perspectives”, en *Migrations Société*, Ciemi, vol. 14, n° 79.

Pezoa M.C. y Correa M.E. (1998)

“ La institucionalidad administrativa actual frente a la realidad de extranjería”. Dirección de Extranjería. Ministerio del Interior. Santiago de Chile

Reboiras, L., (1995)

“Migración Internacional en el GBA. Sus vinculaciones con el desempleo y la discriminación en el ámbito laboral”. CELADE. Chile.

Roseli Galetti (1995)

"Migração de estrangeiros no centro de São Paulo", en: Neide Pattarra (editor), *Emigração e Imigração Internacional no Brasil Contemporâneo*, São Paulo, FNUAP, 1995.

Ruiz-Tagle, J., (2000)

Exclusión social en el mercado de trabajo en Mercosur y Chile. OIT/Fundación Ford. Santiago de Chile.

Sales, T. (1995)

"O Trabalhador Brasileiro no Contexto das Novas Migracoes Internacionais", en: N. Pattarra (editor), *Emigração e Imigração Internacional no Brasil Contemporâneo*, São Paulo, FNUAP, p. 89.

Sales T., y Salles M. (ed.), (2002)

Política Migratória: América Latina, Brasil e Brasileiros no Exterior, São Carlos, Editora Sumaré, p.9.

Salim, C, (1994)

"Migración, brasiguayos y Mercosur. Fuerza de trabajo rural en el centro oeste brasileiro". Documento de Trabajo N° 63 Base Investigaciones Sociales, Programa de Población y Desarrollo, Asunción.

Salomón González, M., (2001)

"La teoría de las Relaciones Internacionales en los Albores del Siglo XXI: diálogo, disidencia, aproximaciones". Universidad Autónoma de Barcelona.

Santillo, M., (2001)

"Las organizaciones de inmigrantes y sus redes en Argentina", en *La migración internacional y el desarrollo en las Américas*. Simposio sobre migración internacional en las Américas. Santiago de Chile.

Sassen, S., (1996)

¿Perdiendo el Control?: La soberanía en la era de la globalización. Ediciones Bellaterra. SGU.

Stalker, P., (1994)

The Work of Strangers: A survey of international labour migration, OIT, Ginebra.

----- (2000)

Workers without frontiers. OIT, Ginebra.

Simon, J., (1989)

"Las consecuencias económicas de la migración", en *Cruzando fronteras*, Malgesini, G. (compilador), 1998, Madrid.

Tapinos, G., Delaunay, D., (s/f)

"¿Se puede hablar realmente de la globalización de los flujos migratorios?".

Teitelbaum, M. y Winter, J. (1998)

A question of numbers: High Migration, Low Fertility, and the Politics of National Identity, Nueva York, Hill & Wang, 1998.

Trento, A. (1989)

“Do Outro Lado do Atlântico: Um Século de Imigração Italiana no Brasil”, São Paulo, Nobel, p. 58.

Villa, M., y Martínez Pizarro, J., (2000)

Tendencias y patrones de la migración internacional en América Latina y el Caribe, Ponencia presentada en el Simposio sobre migraciones internacionales, Costa Rica.

Wormald, G., Ruiz Tagle, J., (1999)

Exclusión social en el mercado del trabajo. El caso de Chile. Documento de trabajo 106. Equipo Técnico Multidisciplinario, Santiago, OIT.

Datos de los autores

Ezequiel Texidó
Palpa 3296 3 E
Buenos Aires
Argentina
Tel. (5411) 4551-6755
e-mail: eetexido@yahoo.com.ar

Gladys Baer
Rosario 440 2º D
Buenos Aires
Argentina
Tel. (5411) 4902-4016
e-mail: gbaer71@hotmail.com

Nora Pérez Vichich
Acuña de Figueroa 118, 1º piso, A
Buenos Aires
Argentina
Tel. (54-11) 4982-2409
E-mail: nperezvichich@hotmail.com

Ana María Santestevan
Juncal 1511, 3º piso, of. 305
11000 Montevideo
Uruguay
Tel. (598 2) 916-3017
Fax (598 2) 915 0134
E-mail: anasan@adinet.com.uy

Charles P. Gomes
Fundação Casa de Rui Barbosa
Rua São Clemente, 134
Botafogo - 22260-000
Rio de Janeiro – RJ
Brasil
Tel: 2537 0036 r:162
Fax: 25370036 r:166
E-mail: cgomes@rb.gov.br