

macroeconomía del desarrollo

Movilidad internacional de personas y protección social

Víctor E. Tokman

Santiago de Chile, junio de 2008



Este documento fue preparado Víctor E. Tokman, consultor de la División de Desarrollo Económico de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, para el Proyecto Flujos Migratorios y Redes de Asistencia Social, ejecutado por la CEPAL y patrocinado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). El autor agradece a Carla Tokman por el apoyo prestado en la preparación de cuadros y gráficos y a Ernesto Espíndola (CEPAL) por la información elaborada a partir de las encuestas de hogares. Se agradecen también los comentarios de Andrés Solimano (CEPAL), coordinador del Proyecto CEPAL/BID.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

Publicación de las Naciones Unidas

ISSN versión impresa 1680-8843

ISSN versión electrónica 1680-8851

ISBN: 978-92-1-323221-7

LC/L.2913-P

N° de venta: S.08.II.G.46

Copyright © Naciones Unidas, junio de 2008. Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N. Y. 10017, Estados Unidos. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

Índice

Resumen	5
Introducción	7
I. Migraciones internacionales y agenda de globalización	9
1. Migraciones internacionales significativas y crecientes	9
2. Liberalización de las migraciones: la omisión de la agenda global.....	11
3. Las migraciones internacionales en América Latina y el Caribe	13
4. Origen y destino de los migrantes	15
II. Protección social de los migrantes internacionales	19
1. Las brechas de protección entre migrantes internacionales y nativos	19
2. Las características personales de los inmigrantes	21
3. Inserción laboral de los migrantes.....	24
3.1 Participación laboral, ocupación y desempleo	24
3.2 Informalidad, asalariamiento y contratos de trabajo	27
3.3 Sectores de empleo y ocupaciones de los inmigrantes	29
4. Inserción laboral y cobertura de protección social de los inmigrantes.....	30
5. El acceso de los migrantes a la protección social en América Latina	34

III. Políticas migratorias para la integración social.....	37
1. Las políticas para la movilidad internacional protegida.....	38
2. Las políticas para la regularización de los migrantes internacionales.....	41
3. Protección social y la movilidad protegida de los migrantes	44
3.1 Políticas nacionales de protección social para los migrantes	44
3.2 Políticas para la movilidad protegida y sin pérdida de derechos adquiridos.....	46
IV. Conclusiones	49
Bibliografía	53
Serie Macroeconomía del desarrollo: números publicados	55
Índice de cuadros	
CUADRO 1	MIGRACIONES INTERNACIONALES EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, 2000
	14
CUADRO 2	MIGRANTES EN PAÍSES MIEMBROS DE ACUERDOS DE INTEGRACIÓN
	17
CUADRO 3	PROTECCIÓN DE OCUPADOS SEGÚN SECTOR Y SEXO.....
	20
CUADRO 4	CARACTERÍSTICAS PERSONALES DE LOS INMIGRANTES.....
	22
CUADRO 5	CARACTERÍSTICAS PERSONALES DE LOS INMIGRANTES SEGÚN ORIGEN.....
	24
CUADRO 6	TASAS DE PARTICIPACIÓN, OCUPACIÓN Y DESEMPLEO
	25
CUADRO 7	INSERCIÓN LABORAL
	28
CUADRO 8	PROTECCIÓN DE ASALARIADOS SEGÚN SECTOR Y SECO
	32
Índice de gráficos	
GRÁFICO 1	MIGRACIONES, GLOBALES, 1960-2005
	10
GRÁFICO 2	MIGRACIONES INTERNACIONALES EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, ALREDEDOR DE 2000
	15
GRÁFICO 3	DESTINOS EMIGRANTES DE AMÉRICA
	16
GRÁFICO 4	ORIGEN Y DESTINO DE MIGRANTES, ALREDEDOR DE 2000
	17
GRÁFICO 5	PROTECCIÓN SOCIAL DE OCUPADOS.....
	20
GRÁFICO 6	COTIZACIÓN DE OCUPADOS SEGÚN PAÍS DE ORIGEN.....
	21
GRÁFICO 7	BRECHAS EN CARACTERÍSTICAS PERSONALES ENTRE NATIVOS Y MIGRANTES
	23
GRÁFICO 8	BRECHAS EN LAS TASAS DE PARTICIPACIÓN, OCUPACIÓN Y DESEMPLEO ENTRE NATIVOS Y MIGRANTES SEGÚN PAÍS DE DESTINO.....
	26
GRÁFICO 9	INSERCIÓN LABORAL.....
	27
GRÁFICO 10	BRECHAS INGRESOS ASALARIADOS ENTRE NATIVOS E IMIGRANTES.....
	30
GRÁFICO 11	PROTECCIÓN SOCIAL DE ASALARIADOS
	31
GRÁFICO 12	COTIZACIÓN ASALARIADOS CON CONTRATO
	33
GRÁFICO 13	COTIZACIÓN ASALARIADOS CON CONTRATO INDEFINIDO
	33

Resumen

Este trabajo analiza el acceso a la protección social de los migrantes internacionales latinoamericanos desde una doble perspectiva. Por un lado, la de no discriminación en relación a los nativos de los países de destino y por otro, la de las políticas migratorias y de protección social en la medida que contribuyen a una mejor inserción social de los migrantes y sus familias.

Se desarrolla en tres partes. La primera, identifica la asimetría existente a nivel global en el tratamiento de los movimientos internacionales de personas en comparación con los de bienes, servicios y capitales. Identifica las tendencias, orígenes y destinos de las migraciones de latinoamericanos, en cuanto son determinantes para analizar las políticas de protección en los países de destino y en la interrelación de las políticas acordadas entre los países de origen y destino. La segunda parte analiza el acceso de los migrantes a la protección social y su comparación con la situación de los nacidos en los países de destino. Este análisis se efectúa para once países latinoamericanos en base a encuestas de hogares disponibles en la CEPAL entre 2003 y 2005. Ello permite examinar las brechas existentes en el acceso a la protección social y en la inserción laboral para los países y para el conjunto de la Región teniendo en cuenta las diferencias en las características personales y en la inserción laboral entre los migrantes y los nativos. Se utiliza también la información proveniente de los estudios de Argentina, Costa Rica y México efectuados en el marco del proyecto CEPAL/BID. La tercera parte se refiere a las políticas migratorias para la integración social

distinguiendo tres niveles en los acuerdos multilaterales o subregionales. El libre movimiento internacional de personas y su relación para fijar residencia en países diferentes a los de nacimiento. Ello amplía el campo de análisis de las migraciones de trabajadores al de las personas y sus familias. Los acuerdos y políticas para la regularización de los migrantes en situación irregular como requisito para el acceso a la protección social. Por último, la coordinación de la seguridad social entre países como mecanismo para evitar la discriminación y asegurar el reconocimiento de los derechos adquiridos durante la vida laboral.

El trabajo concluye destacando lo siguiente. Confirma la asimetría existente entre la liberalización de los movimientos internacionales de personas y la de otros factores y bienes y fundamenta la necesidad de disminuirla en función de su contribución potencial a la eficiencia y a la equidad entre los países. Concluye que las diferencias en el acceso a la protección social entre migrantes y nativos no resultan significativas cuando se analizan de manera agregada. Sin embargo, cuando se homogeneizan las características personales y la forma de inserción dichas diferencias emergen. Destaca la influencia de los países de origen y destino en la determinación de las diferencias. En general, los migrantes intra latinoamericanos están en condiciones inferiores que los que vienen del resto del mundo, pero aún entre los primeros, existe diferenciación según el grado de desarrollo del país de procedencia. En materia de políticas para avanzar hacia una movilidad internacional protegida y sin discriminación, el trabajo recomienda avanzar en la libre circulación de personas, regularizar los irregulares y promover la movilidad mediante una protección social garantizada como derecho y transferible entre países. Destaca la política comunitaria de la UE y los acuerdos de MERCOSUR en materia de libre circulación y derechos de residencia. En materia de regularización recoge la experiencia de las políticas seguidas por España y por Argentina, de regularizaciones periódicas junto con la conversión de la política de expulsión en una alternativa de última instancia. Por último, el avance en la movilidad protegida a partir de los derechos se fundamenta en base a las políticas de España, siguiendo los lineamientos comunitarios y a los acuerdos de MERCOSUR, el CAN y el reciente ACUERDO MULTILATERAL IBEROAMERICANO. Ellos proporcionan marcos normativos útiles para avanzar en una circulación internacional de personas más ordenada y gobernable.

Introducción

El objetivo central de este trabajo es analizar la protección social de los migrantes latinoamericanos y su grado de integración al país donde residan con cierto grado de permanencia. El análisis se desarrolla desde una doble perspectiva. Por un lado, de la no discriminación en relación a los derechos y al acceso efectivo que poseen los nativos de los países de destino y por otro, de las políticas migratorias y de protección social que conducen a una mayor incorporación social de los migrantes y sus familias.

La protección social se define en este trabajo de manera variable según la disponibilidad de información que está disponible. En su versión más restringida, se relaciona con el acceso a cobertura de salud y de pensiones de vejez una vez transcurrida la edad laboral activa. De hecho en la mayoría de los países la cobertura en ambos ámbitos se asocia estrechamente a la inserción laboral, la que constituye la puerta de entrada al seguro social y a la adquisición de derechos laborales tanto individuales como colectivos. En su versión ampliada, se trata de incorporar el acceso a los beneficios de las políticas sociales para los migrantes y sus familias en lo referente a salud y atención médica, educación y vivienda; así como a las transferencias dirigidas a los grupos más vulnerables.

El trabajo se desarrolla en tres partes. En la primera se efectúa una revisión de las migraciones internacionales para identificar, por un lado, el grado de asimetría existente a nivel global en el tratamiento de los movimientos internacionales de personas en comparación con los de bienes, servicios y capitales. Por otro, se identifican las tendencias, origen y destinos de las migraciones en cuanto constituyen aspectos determinantes para analizar las políticas de protección de los migrantes tanto en los lugares de destino como en la interrelación de las políticas acordadas entre países de origen y de destino.

La segunda parte se concentra en el análisis del acceso de los migrantes a la protección social y su comparación con la que poseen los nacidos en los países de destino. Dicho análisis se efectúa a dos niveles. Por un lado, en base a la información disponible proveniente de encuestas de hogares para 11 países latinoamericanos,¹ se examinan las brechas existentes en el acceso a la protección social y en la inserción laboral distinguiendo entre sectores, ocupaciones y estratos según su grado de informalidad. En particular, para los asalariados la situación de contratos laborales permite identificar el grado de acceso a trabajos protegidos y estables. Asimismo, este análisis permite incorporar las diferencias relativas en las características personales. Se obtienen también algunas tendencias generales a partir de los promedios para la América Latina en su conjunto. La definición de protección social utilizada en este análisis es la restringida referida más arriba, incluyendo como indicador clave el porcentaje de personas que efectúa contribuciones a la seguridad social (pensiones y salud), los que complementados con los indicadores de inserción laboral, proporcionan una visión adecuada del acceso a los derechos laborales en el empleo.

Por otro lado, se analiza la información proveniente de estudios efectuados en el marco del proyecto CEPAL/BID para Argentina, Costa Rica y México.² Estas fuentes permiten ampliar la definición de protección social incorporando el acceso a la educación y a la atención médica y de urgencia y a las transferencias sociales para los sectores vulnerables. Ello permite identificar el acceso diferenciado según migrante o nativo y también el acceso gradual a la protección social en función de la condición migratoria y la inserción laboral.

La tercera parte se refiere a las políticas migratorias para la integración social. Más allá de los acuerdos bilaterales que predominan entre países y de los acuerdos de admisión temporal de trabajadores se distinguen tres niveles de análisis de los acuerdos multilaterales o subregionales. El primero es el libre movimiento internacional de personas y su relación con la libertad de fijar residencia en países que no son los de nacimiento. Esta perspectiva amplía el campo de análisis de las migraciones de trabajadores al de las personas y sus familias y se encuentra en los acuerdos adoptados en el ámbito de la Unión Europea y la CAN y el MERCOSUR. El segundo se refiere a los acuerdos y políticas para la regularización de los migrantes en situación irregular. El reconocimiento legal constituye un requisito indispensable para el acceso de los migrantes y sus familias a la protección social. La experiencia de España y Argentina, así como las políticas aplicadas en Estados Unidos resultan de utilidad para avanzar en este campo. Por último, se examina el avance en la coordinación de la seguridad social entre países como mecanismo para evitar la discriminación de los migrantes cuya vida laboral y por ende, sus derechos adquiridos, se pierden si dichos mecanismos no existen. Se examinan cuatro experiencias multilaterales: Unión Europea, MERCOSUR, CAN y el reciente convenio IBEROAMERICANO DE SEGURIDAD SOCIAL.

¹ Dicha información procesada por CEPAL a partir de las encuestas de cada país se refieren al año más reciente disponible entre 2003 y 2006.

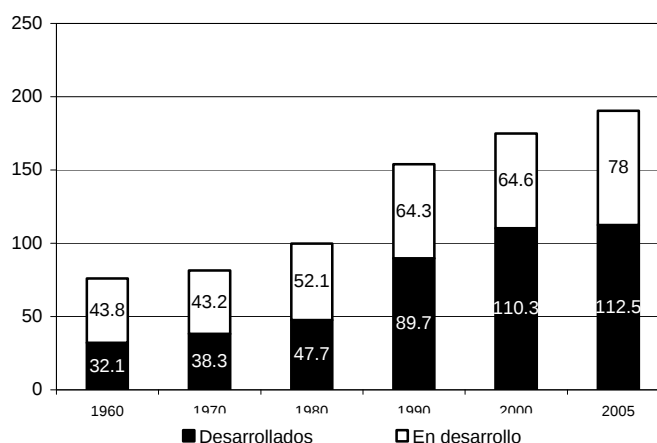
² Proyecto Flujos Migratorios y Redes de Asistencia Social, CEPAL/BID. Los estudios se refieren a Argentina (Mauricio, 2007), Costa Rica (Barahona, Carmona y Sauma, 2007) y México (Pardinas, 2007).

I. Migraciones internacionales y agenda de globalización

1. Migraciones internacionales significativas y crecientes

El número de migrantes internacionales en el mundo más que se duplicó en las últimas cuatro décadas, pasando de 76 millones en 1960 a 175 millones en el 2000, estimándose que dicha cifra alcanzó a 190 millones en el 2005. Se observa asimismo, una aceleración creciendo al 4,3% durante la década de 1980, pero su participación en la población mundial se mantiene relativamente estable sin superar el 3% de la población mundial (CEPAL, 2007). No obstante, en comparación con las migraciones desde Europa durante el período 1870-1910 a países emergentes como los Estados Unidos, Canadá, Australia, Argentina y Brasil, entre otros, dicho porcentaje es de magnitud reducida. El aumento de la fuerza de trabajo por efecto de las migraciones masivas en ese período alcanzó al 21% en Estados Unidos, cerca de 40% en Canadá y Australia y 75% en Argentina (Hatton y Williamson, 1998).

GRÁFICO 1
MIGRACIONES GLOBALES, 1960-2005
 (Millones de personas)



Fuente: 1960-2000: Cepal (2007). Estimación 2005: Naciones Unidas Ratha y Shaw (2007).

Dos tercios de los migrantes internacionales se trasladaron a países desarrollados entre 1960 y el 2005, el tercio restante se trasladó entre países en desarrollo. Una estimación efectuada recientemente (Ratha y Shaw, 2007), incluyendo los movimientos de población originados por la desaparición de la Unión Soviética, eleva la participación de los países en desarrollo en el total de migrantes internacionales del 32 al 41%. Las migraciones entre países del Sur son al menos tan significativas como las del Sur al Norte en tres de las seis regiones en desarrollo. Se estima que alrededor de la mitad de los emigrantes del Sur del Asia, el 64% de Europa y Asia Central³ y el 69% de África al sur del Sahara son entre países del sur. Las migraciones entre países en desarrollo son casi en su totalidad dentro de la misma región y más aún, entre países cercanos, sean estos limítrofes o ubicados a escasa distancia.

El incentivo de mayor importancia en la decisión de migrar hacia los países desarrollados son los diferenciales de ingresos y particularmente, de salarios. Las diferencias de ingresos entre países según su nivel de desarrollo se han ampliado. Según Pritchett (2007), dichas diferencias entre países en los extremos de ingresos son altas, pero además, crecientes en el tiempo. El diferencial que se estimaba de 10 a 1 en 1870, pasa a una relación de 50 a 1 en la actualidad. Las diferenciales de salarios, particularmente para los niveles educacionales hasta educación secundaria, son altas en relación al país de origen y tienden a asimilarse al salario vigente para el promedio de los nativos. Ello se observa, por ejemplo, para los migrantes salvadoreños en los Estados Unidos (Pritchett, 2007). Mientras que los migrantes con educación media completa multiplican por 8,5 veces su salario en relación a lo que percibían antes de migrar, el mismo es similar al promedio vigente para los demás trabajadores en Estados Unidos.

Dicho incentivo se refuerza por una demanda sostenida de trabajadores en edades adultas de plena actividad y con menor calificación. Los cambios demográficos asociados al desarrollo se manifiestan en una reducción de la tasa de natalidad y en el envejecimiento de la población lo que genera una demanda insatisfecha particularmente, en servicios que no son sustituidos durante el crecimiento y la modernización. Los nativos, a su vez, prefieren trasladarse a ocupaciones de mayor productividad que requieren de mayor calificación. Si bien surgen nuevos servicios de alta

³ Aunque una proporción entre ellos nunca se trasladó sino que se convirtieron en migrantes debido a los nuevos países que emergieron con la desaparición de la Unión Soviética.

productividad, ellos coexisten con servicios tradicionales intensivos en mano de obra no calificada o con habilidades manuales (servicios domésticos, restaurantes, peluquerías, etc.).

Un análisis que incorpora las diferenciales tanto en relación al país de destino como de origen corrobora la importancia principal de los diferenciales de ingresos como incentivos para migrar y la relación inversa existente entre educación y migración (Clark, Hatton y Williamson, 2003). Los emigrantes poseen un nivel de educación superior al promedio en sus países de origen pero inferiores al promedio del país de destino. Ello significa además, que no provienen de los estratos más pobres aunque se incorporan en los estratos inferiores en el país de destino. La pobreza limita la posibilidad de migrar por el costo que involucra. A medida que disminuye la pobreza, surgen mayores posibilidades e incentivos para migrar. Sin embargo, la tendencia no es al crecimiento continuo de la emigración, sino que luego de alcanzar un máximo comienza a descender. Según los autores mencionados esa ha sido la característica de la evolución de las migraciones en los últimos dos siglos y podría ser útil para entender el crecimiento que están experimentando las migraciones de América Latina a los Estados Unidos en las últimas décadas.

En las migraciones entre países del sur los incentivos de mayores ingresos también existen, pero son menos significativos. La cercanía constituye uno de los factores de mayor importancia, como lo muestra la concentración de traslados a países vecinos o cercanos geográficamente. Ello permite disminuir los costos de traslado, facilita también el acceso al país por la menor exigencia o eficacia de controles migratorios, la búsqueda de empleo por el idioma común y la existencia de redes familiares o ciudadanos del país de origen que disminuyen el costo de adaptación.

2. Liberalización de las migraciones: la omisión de la agenda global

La migración internacional constituye en definitiva un canal de movilidad ascendente para los que migran, particularmente para las personas de menores ingresos y con escasas calificaciones. Galbraith (1979) ya destacaba que la migración era la acción más antigua que existe para luchar contra la pobreza. Selecciona a los que más ayuda necesitan, beneficia a los países que la reciben y contribuye a romper la trampa de la pobreza en los países de donde provienen. La mayor información disponible en la actualidad permite, precisar que no son los más pobres los que migran, porque se requiere cierto capital financiero o social para adoptar la decisión, pero confirma también que los migrantes laborales pertenecen a los grupos de ingresos bajos y que sus remesas constituyen un aporte indispensable para que sus familiares que quedan en su país de origen puedan salir de la pobreza (CEPAL, 2006).

Galbraith preguntaba también porqué la humanidad se resistía a promover una solución tan eficaz. Dicho cuestionamiento encuentra en la actualidad nuevos adherentes como Rodrik (2002), Birdsall (2007) y Pritchett (2007), entre otros, que la refieren a la paradoja de la Agenda Global vigente en casi la totalidad de los países del orbe. Dicha paradoja consiste en promover la liberalización comercial y financiera y apoyar la ayuda para el desarrollo, pero casi ignorar la liberalización de las migraciones internacionales. La eliminación de restricciones en los mercados de bienes y financieros ha reducido las diferenciales de precios en esos mercados a relaciones de 2 a 1. La ausencia de liberalización en los movimientos de personas entre países desarrollados y en desarrollo mantiene diferenciales salariales de 10 o más veces. Los beneficios potenciales de avanzar en este ámbito serían 25 veces mayores que lo que se obtendrían en la liberalización tradicional focalizada en bienes y movimientos de capital (Rodrik, 2002). Pritchett (2007), estima que un aumento en la movilidad laboral de 3% de la fuerza de trabajo en los países receptores (alrededor de 16 millones adicionales de migrantes), generaría una ganancia de bienestar equivalente a 3 veces la ayuda anual oficial para el desarrollo en los 90s y 104.000 millones de

dólares más que las ganancias estimadas que se esperan de todas las propuestas pendientes de liberalización comercial.

La libre movilidad absoluta de los trabajadores produciría un efecto similar equivalente al producto mundial. Más aún, la exclusión de la movilidad internacional de trabajadores resulta inconsistente con la Agenda Global existente cuyo efecto es aumentar los incentivos a la movilidad al reducir los costos de traslado, de comunicaciones lo que permite mantener el contacto con sus familias y de transferir ingresos a su país de origen.

Se conoce, además, que la propuesta de aumentar el número de migrantes es altamente impopular en los países desarrollados. Entre el 60 y el 80% se manifiesta por reducir el nivel actual. En España, Japón y Canadá dicho porcentaje es cercano al 40%, mientras que en Irlanda se reduce al 21%. Junto a Canadá solo en estos dos países 1 de cada cinco personas consultadas está de acuerdo con aumentar la recepción de migrantes. Por el contrario, entre el 80 y el 90% está a favor de la ayuda oficial para el desarrollo y entre el 50 y el 65% manifiesta que los esfuerzos actuales para reducir la pobreza en los países en desarrollo son insuficientes. Estas percepciones responden a un conjunto de justificaciones basadas en argumentos de variada naturaleza, desde económicos a prejuicios, incluyendo culturales, políticos e incluso morales.

El argumento económico más importante se basa en la “competencia desleal” que podrían representar los migrantes a los trabajadores nativos, al estar dispuesto a ofrecerse a niveles menores de remuneración y carecer de protección social y laboral. Dado lo señalado anteriormente en relación a que los salarios para los migrantes convergen al nivel promedio del país receptor esta ventaja espuria tiende a diluirse, aunque el aumento en la cantidad de trabajadores disponibles puede afectar el nivel de ocupación de los nativos. Este, por cierto, es el argumento más utilizado por los críticos de la apertura de los mercados de bienes, pues indirectamente las importaciones de bienes intensivos en mano de obra de países en desarrollo presentan ventajas comparativas y destruiría puestos de trabajo en las industrias que compiten con los mismos. Si bien este argumento es usualmente asociado a la crítica sindical a la apertura comercial, el mismo no ha impedido la reducción de aranceles o el avance en los tratados de libre comercio. Debe reconocerse, sin embargo, que el mismo ha justificado políticas de mitigación para evitar un aumento del desempleo en la transición y para compensar a los afectados.

Un argumento adicional se refiere a los costos fiscales que generan los migrantes al aumentar la demanda por bienes y servicios públicos sin haber efectuado las contribuciones correspondientes. Se produciría entonces, una redistribución de los nativos a los migrantes. En particular, este tema es muy relevante en relación a la protección social de los migrantes. Desde luego, ello supone que una política de libre movilidad de trabajadores equivale al pleno acceso al sistema de bienestar prevaleciente en el país de destino. Ello no es la realidad en la mayoría de los casos, lo que disminuye la importancia del argumento, pero por otro lado, genera un problema moral de discriminación al diferenciar a los trabajadores migrantes de los nativos, por el solo hecho de no haber nacido en el país que se encuentran.

Reconocer tanto las percepciones como las justificaciones, fundadas o no, por parte de los que deben impulsar la incorporación de las migraciones en la Agenda, implica también aceptar que la liberalización plena como objetivo está tan lejana de alcanzar como lo está en el ámbito de la liberalización comercial. Ello ha llevado a varios autores a formular propuestas que reconocen las restricciones existentes, pero permiten avanzar gradualmente. Rodrik (2002) sugiere aceptar migraciones temporales por no más del 3% de la fuerza de trabajo de los países desarrollados por un período entre 3-5 años para trabajadores no calificados que al fin de su permanencia serían remplazados por nuevos contingentes de trabajadores. Ello resultaría en un rendimiento de 200.000 millones de dólares para los migrantes, superando las ganancias esperadas de la agenda comercial y generando retornos positivos directos para los países de origen. Pritchett (2007), también apoya la

introducción del status temporal para los migrantes, de cuotas, de involucrar a los países de origen en asegurar la temporalidad de la permanencia y de avanzar mediante acuerdos bilaterales más que multilaterales. Es particularmente importante para los fines de este trabajo destacar la importancia que asigna Pritchett a la protección de los migrantes pues la misma constituye un derecho humano fundamental. No se justificaría discriminar el tratamiento de los migrantes sobre la base de su origen, siendo los más vulnerables.

3. Las migraciones internacionales en América Latina y el Caribe

Los migrantes internacionales en América Latina y el Caribe han mostrado, al igual que en el resto del mundo, un crecimiento acelerado pasando de 21 millones de personas en el 2000 a cerca de 26 millones en el 2005 (CEPAL, 2007). Constituyen el 13% de los migrantes internacionales en el mundo y equivalen a un país de mediano tamaño en la región. La evolución migratoria responde a distintos procesos que se registraron en el tiempo comenzando con la llegada de inmigrantes de ultramar a partir de 1870, manteniéndose hasta mediados del siglo XX y llegando a representar el 76% de los inmigrantes hacia 1970.⁴ Con posterioridad su participación disminuye hasta llegar al 41% de los migrantes hacia el 2000. Emerge también un proceso de migraciones intrarregionales que en la actualidad contribuye con la mayoría de los inmigrantes. El tercer patrón migratorio es de emigración hacia países desarrollados, particularmente a los Estados Unidos, pero acompañado crecientemente por una diversificación de destinos (Solimano, 2003, Villa y Martínez, 2004).

En América Latina y el Caribe prevalecen los emigrantes sobre los inmigrantes. Hacia el 2000 los primeros alcanzaban al 3.8% de la población, mientras que los inmigrantes significaban el 1% (véase cuadro 1 y gráfico 2}. Solo tres países en América Latina registran un aumento neto de inmigrantes: Argentina, Costa Rica y Venezuela. En el resto de los países, la emigración supera la entrada de inmigrantes. Las diferencias entre países son notables. Un primer grupo registra un coeficiente neto de emigración de entre 8 y 15% de la población integrado por El Salvador, Nicaragua, México, República Dominicana, Cuba y Uruguay en orden descendiente, pero donde México contribuye con la mayoría de los emigrantes. Al otro extremo, se ubican países con coeficientes de emigración neto entre 1 y 3%, incluyendo a Perú, Chile y Panamá, mientras que el resto de los países se ubica en el rango entre 3 (Bolivia) y 6% (Haití). Los países del Caribe inglés presentan también un coeficiente neto de emigración de alrededor de 14% en promedio, destacándose Guyana con un coeficiente cercano al 40% y Jamaica con 26%. A diferencia del primer grupo cuyo destino casi exclusivo es Estados Unidos, los emigrantes provenientes del Caribe se dirigen tanto a Estados Unidos, como al Reino Unido y Holanda dependiendo de su dependencia histórica.

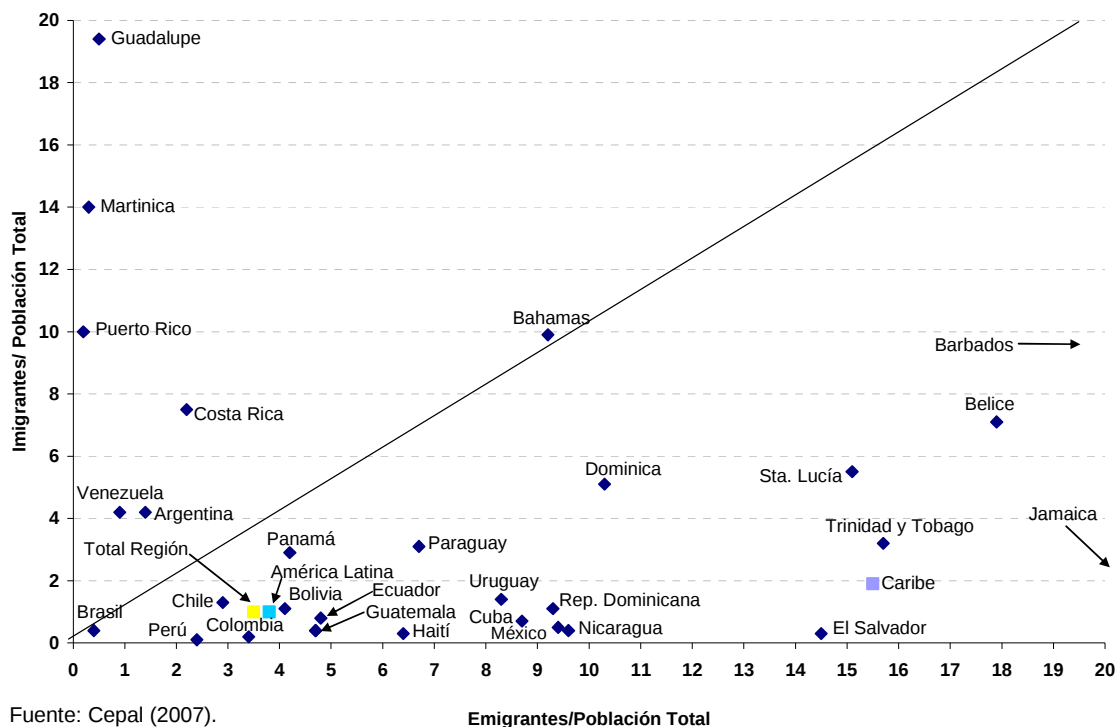
⁴ Estas etapas tempranas de migraciones fueron precedidas por migraciones ibéricas asociadas a la conquista a partir del siglo XVI, seguidas por la llegada de esclavos provenientes del África en el siglo XVIII y comienzos del XIX cuyo destino fue principalmente Brasil y el Caribe. Las migraciones que comenzaron a fines del XIX tuvieron como destinos principales Argentina, Brasil y Venezuela (Clark, Hatton y Williamson, 2003).

CUADRO 1
MIGRACIONES INTERNACIONALES EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, 2000
(Porcentaje de la población de cada país)

	Población Total	Inmigrantes		Emigrantes	
		Número	Porcentaje	Número	Porcentaje
Total Región	523 463	6 001	1,0	21 381	3,8
América Latina	511 681	5 148	1,0	19 549	3,5
Argentina	36 784	1 531	4,2	507	1,4
Bolivia	8 428	95	1,1	346	4,1
Brasil	174 719	683	0,4	730	0,4
Chile	15 398	195	1,3	453	2,9
Colombia	42 321	66	0,2	1 441	3,4
Costa Rica	3 925	296	7,5	86	2,2
Cuba	11 199	82	0,7	973	8,7
Ecuador	12 299	104	0,8	585	4,8
El Salvador	6 276	19	0,3	911	14,5
Guatemala	11 225	49	0,4	532	4,7
Haití	8 357	26	0,3	534	6,4
Honduras	6 485	27	0,4	304	4,7
México	98 881	519	0,5	9 277	9,4
Nicaragua	4 957	20	0,4	477	9,6
Panamá	2 948	86	2,9	124	4,2
Paraguay	5 496	171	3,1	368	6,7
Perú	25 939	23	0,1	634	2,4
República Dominicana	8 396	96	1,1	782	9,3
Uruguay	3 337	46	1,4	278	8,3
República Bolivariana de Venezuela	24 311	1 014	4,2	207	0,9
Caribe	11 782	853	1,9	1 832	15,5
Antillas Holandesas	215	55	25,6	118	54,9
Bahamas	303	30	9,9	28	9,2
Barbados	267	25	9,4	68	25,5
Belice	240	17	7,1	43	17,9
Domínica	78	4	5,1	8	10,3
Granada	81	8	9,9	56	69,1
Guadalupe	428	83	19,4	2	0,5
Guayana	759	2	0,3	311	41,0
Guayana Francesa	164			1	0,6
Jamaica	2 580	13	0,5	680	26,4
Martinica	386	54	14,0	1	0,3
Puerto Rico	3 816	383	10,0	6	0,2
Santa Lucía	146	8	5,5	22	15,1
Suriname	425	6	1,4	186	43,8
Trinidad y Tobago	1 289	41	3,2	203	15,7
Otros*	605	124	20,5	99	16,4

Fuente: Cepal 2007.

GRÁFICO 2
MIGRACIONES INTERNACIONALES EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, ALREDEDOR DE 2000



4. Origen y destino de los migrantes

Donde están y de donde provienen los migrantes latinoamericanos y caribeños constituye un antecedente fundamental para el análisis del acceso a la protección social. Se requiere identificarlos para explorar su situación de protección, así como, las políticas existentes y su efectividad. En conjunto las migraciones se orientan primordialmente hacia países desarrollados los que reciben el 87% de los migrantes latinoamericanos y caribeños, mientras que el 13% de los migrantes son intra-regionales.⁵ Estados Unidos es el principal destino de los migrantes que abandonan la Región estimándose que alcanzaban a 19 millones de latinoamericanos y caribeños en 2005, lo que equivale a la mitad de la totalidad de migrantes residentes en ese país. Los “latinos” constituyen la primera minoría de los Estados Unidos. Su crecimiento ha sido acelerado aumentando en 3 millones entre el 2000 y el 2005. México es el contribuyente más importante, estimándose que 9,2 millones de mexicanos residía en Estados Unidos en el 2002 lo que es equivalente a cerca del 58% de total de migrantes provenientes de la Región. Al agregarse diez países que van desde los más cercanos a Estados Unidos como los centroamericanos y del Caribe, hasta los localizados a mayor distancia como Colombia y Ecuador y más alejados aún, como Uruguay, se explica el 90% de los latinoamericanos residentes en ese país.⁶

Las migraciones referidas anteriormente no incluyen a los migrantes no registrados en Estados Unidos que en 2002 se estimaban en 9,3 millones, 57% de los cuales eran nacidos en México y 23% en otros países latinoamericanos y del Caribe. Al agregarse a los migrantes

⁵ Según estiman Ratha y Shaw (2007).

⁶ Incluye a El Salvador, Guatemala y Nicaragua de Centroamérica; Cuba, República Dominicana, Haití y Jamaica del Caribe junto a los mencionados países.

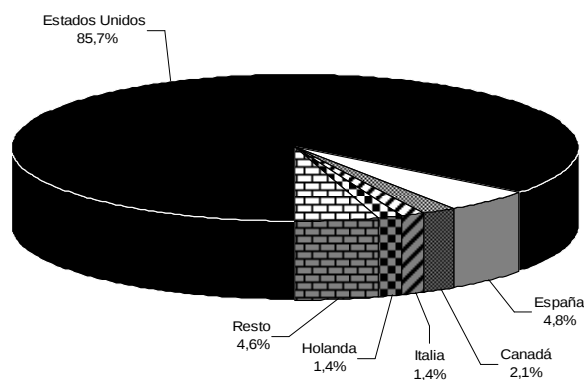
registrados el total estimado alcanza a 23 millones, 68% de los cuales son de origen mexicano. Estimaciones disponibles para finales de los años 80 indican que el total de migrantes (registrados y no registrados) alcanzaba a 11 millones, lo que significa que más que se duplicaron durante la última década (CEPAL, 2007).

Aún cuando Estados Unidos constituye el destino principal de los migrantes, nuevos destinos en países desarrollados se han incorporado en los 90s y durante el primer quinquenio del 2000. En particular, debe destacarse la importancia creciente de España como país de atracción para latinoamericanos dada su política migratoria más liberal que la de Estados Unidos y el reconocimiento de nacionalidad a los descendientes de españoles. Ello ha significado que un tercio de los migrantes se haya nacionalizado, pero que además se expandiera aceleradamente el flujo migratorio. El Censo de España del 2001 identifica 840.000 migrantes latinoamericanos, mientras que el Padrón Municipal ha inscrito a 1,7 millones. Al igual que en Estados Unidos los latinoamericanos constituyen la mitad de los extranjeros residentes en España. Cinco países latinoamericanos, Ecuador, Colombia, Argentina, Venezuela y Perú contribuyen con el 83% del total de migrantes de la región, Ecuador constituye el segundo país de origen por importancia después de Marruecos. A pesar de la política migratoria más receptiva, se registra también una proporción creciente de migrantes no registrados, lo que se estimaban en alrededor de un tercio en 2001 y en el 2004 superarían la mitad del total de migrantes, coincidiendo con un control de ingresos más estricto que en el pasado (CEPAL, 2007).

Estados Unidos recibe el 86% de los emigrantes de la Región a países desarrollados y al agregarse España, se alcanza al 90% de los mismos. Sin embargo, están emergiendo otros destinos que históricamente también han sido receptores de migraciones, sea por sus relaciones históricas con algunos países o por políticas de acogida de asilados políticos. Entre ellos se encuentran Canadá, Holanda, Italia, Reino Unido, Francia, Portugal y Suecia, los que en conjunto albergan casi la totalidad de los migrantes en países del Norte.⁷

Sólo el 13% de los emigrantes se traslada a destinos intra-regionales. De manera similar a lo que ocurre en el resto del mundo, estos últimos migran preferentemente a países vecinos o cercanos. Entre el 84 y 98%, dependiendo del país, opta por destinos cercanos.

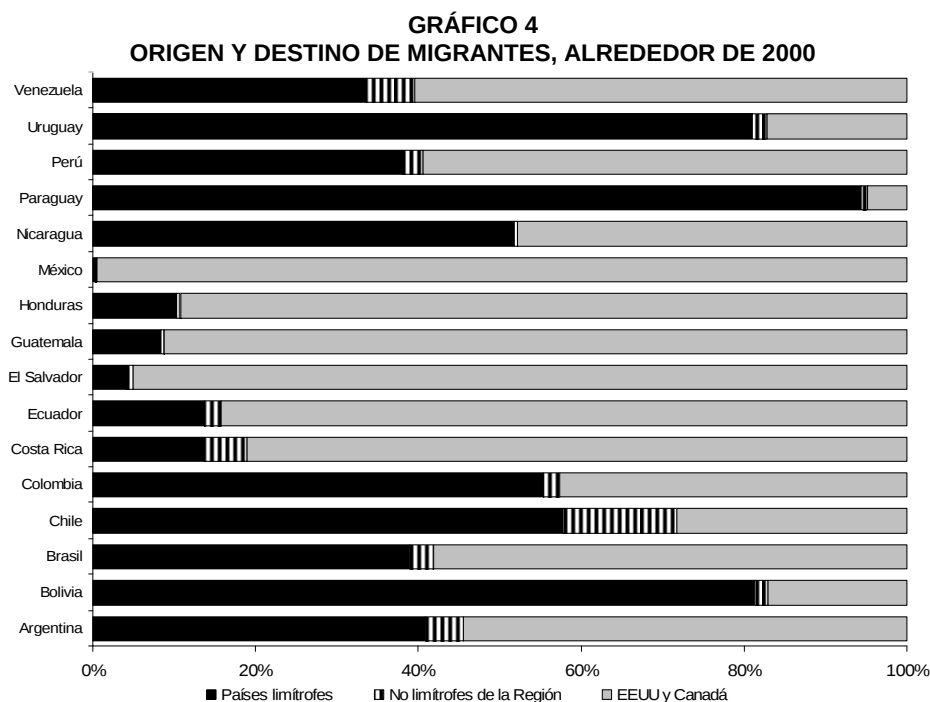
GRÁFICO 3
DESTINOS EMIGRANTES DE AMÉRICA
(Porcentaje del total)



Fuente: Cepal (2006a).

⁷ Canadá, Australia y Suecia fueron receptores importantes de refugiados políticos, Holanda por razones históricas recibió un contingente significativo del Surinam, al igual que Italia de Argentina y Portugal de Brasil.

Como se señaló, la cercanía constituye un incentivo importante para el emigrante tanto por razones de costos como de facilidad de adaptación. Además, dichos incentivos se refuerzan por los controles de fronteras menos estrictos y por la existencia de acuerdos de traslados entre países sin requerirse pasaportes o visas de ingreso. En promedio, alrededor del 90% de los migrantes intra regionales se traslada a países cercanos. Argentina, Venezuela y Costa Rica son los países que continúan siendo los más atractivos para los inmigrantes y el primero lo es tanto para inmigrantes intra regionales como para los que provienen de los países desarrollados.



Fuente: Elaborado sobre base Cepal (2006a).

Por último, se observa también una alta concentración de migrantes provenientes de los países miembros de los Acuerdos de Integración Sub-Regional. El 83% de los inmigrantes en el MERCOSUR nacidos en países cercanos, provienen de sus cuatro miembros plenos (Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay). De manera similar, el 84 % de los inmigrantes en el Mercado Común Centroamericano provenientes de países cercanos geográficamente son originarios de los cinco países miembros. La relación es menos estrecha en el caso del CAN (Comunidad Andina de Naciones) donde el porcentaje de inmigrantes nacidos en los países miembros se reduce al 62% (Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú)⁸ Es en estos ámbitos donde más ha avanzado la coordinación de las políticas migratorias, lo que sumado a la cercanía constituye un factor de atracción importante.

CUADRO 2
MIGRANTES EN PAÍSES MIEMBROS DE ACUERDOS DE INTEGRACIÓN

Acuerdos subregionales de integración	Migrantes de países miembros	Migrantes de países LAC	Porcentaje países miembros/países LAC
MERCOSUR	740 410	894 152	82,8
CAN	812 474	1 321 796	61,5
MCCA	326 293	395 450	82,5

Fuente: Elaborado sobre base Cepal (2006^a).

Notas: MERCOSUR incluye Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay. CAN incluye Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela. MCCA incluye Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua.

⁸ Al incluirse Venezuela el porcentaje se eleva al 66%.

II. Protección social de los migrantes internacionales

1. Las brechas de protección entre migrantes internacionales y nativos

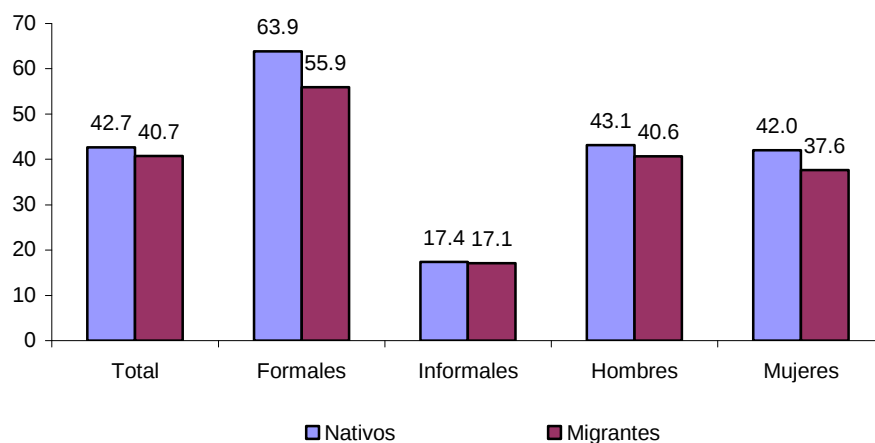
El acceso a la protección social de los migrantes internacionales es en promedio, inferior a la de los nativos de los países en los que residen en América Latina.⁹ El 40,7% de los inmigrantes ocupados en América Latina efectúa contribuciones para la protección social, comparado con el 42,7% de los nativos en la Región (véase, gráfico 5 y cuadro 2). Los promedios no permiten apreciar la diferencia existente entre la situación de los ocupados según su ocupación, sea en el sector formal o informal. Los ocupados en el sector formal, además de registrar un acceso a la protección significativamente más alto que en el informal,¹⁰ presentan también una cobertura de los inmigrantes (55,9%) inferior a la registrada para los nativos (63,9%). Los segundos, por el contrario, muestran una situación casi similar entre inmigrantes y nativos. Estos últimos registran un acceso a la protección social que es solo superior en 0.3 puntos porcentuales a la registrada por los primeros. Por otro lado, las

⁹ Se incluyen 11 países para los que se cuentan información por país de origen y se define como acceso a la protección social aquellos ocupados que efectúan contribuciones a pensiones y/o salud. Los promedios son aritméticos. La definición de sector informal utilizada se refiere a los ocupados en establecimientos de hasta cinco personas, empleados domésticos, trabajadores por cuenta propia y familiares no remunerados sin calificación profesional o técnica.

¹⁰ CEPAL (2006b) y Tokman (2006), muestran que el acceso a la protección en América Latina es variable dependiendo de las características personales y de la inserción laboral.

diferenciales de protección por sexo muestran que los migrantes cotizan en una proporción menor que los nativos tanto los hombres como las mujeres. Más aún, las brechas de cobertura en las mujeres más que duplican las registradas por los hombres.

GRÁFICO 5
PROTECCIÓN SOCIAL DE OCUPADOS
(Porcentajes)



Fuente: Cuadro 3.

CUADRO 3
PROTECCIÓN DE OCUPADOS SEGÚN SECTOR Y SEXO

Países	Cotiza		Cotizantes formales/ totales formales		Cotizantes informales/ totales informales		Hombres que cotizan Total		Mujeres que cotizan Total		Cotizan los que tienen contrato	
	Nativos	Migrantes	Nativos	Migrantes	Nativos	Migrantes	Nativos	Migrantes	Nativos	Migrantes	Nativos	Migrantes
Argentina	45,1	29,3	65,4	52,9	9,8	9,9	45,5	34,5	44,5	21,9	69,4	55,2
Bolivia	20,3	43,1	43,2	47,8	8,2	36,1	18,9	27,2	22,2	43,1	66,5	82,6
Brasil	57,7	49,7	76,1	61,0	24,0	28,2	59,7	52,3	55,1	49,7	100,0	100,0
Chile	70,4	63,5	70,0	66,0	70,0	46,7	73,3	64,8	66,1	62,1	97,0	89,0
Costa Rica	69,4	61,1	86,7	82,5	39,1	25,4	72,6	67,1	64,5	51,1	64,5	51,1
Ecuador	31,9	54,6	60,1	68,0	10,5	34,4	32,4	49,5	31,1	63,4	79,1	89,1
Guatemala	30,1	5,9	61,1	10,6	2,9	--	32,1	11,2	27,2	3,1	79,8	10,5
México	60,2	42,9	74,7	50,9	19,1	2,7	60,0	33,6	60,4	75,2	83,5	55,1
Nicaragua	26,9	57,0	53,5	81,9	3,4	--	25,7	68,5	28,4	--	28,4	--
Rep. Dom.	36,0	19,7	64,7	53,9	1,8	1,6	32,6	22,4	41,5	12,4	85,3	63,2
Paraguay	21,3	21,4	47,1	39,9	2,4	3,0	21,3	16,0	21,3	31,6	65,8	60,0
Promedio ^a	42,7	40,7	63,9	55,9	17,4	17,1	43,1	40,6	42,0	37,6	74,5	59,6

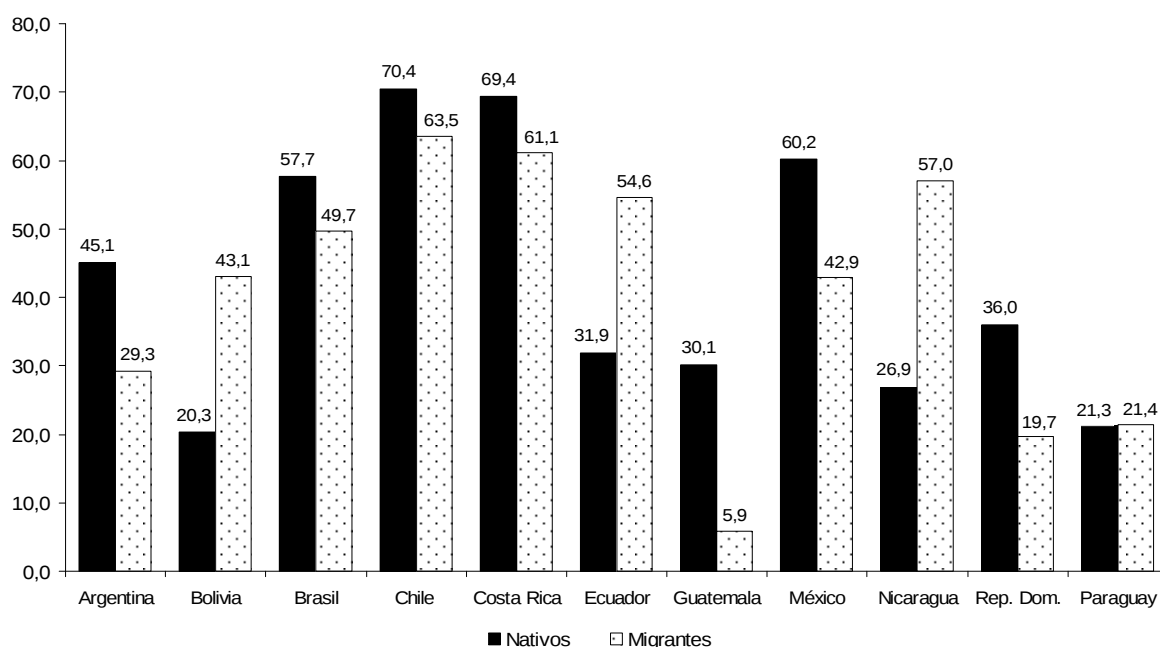
Fuente: Elaborado en base a información de Cepal sobre encuestas de hogares de cada país.

^a Se refiere al promedio aritmético.

Dos aspectos adicionales deben incorporarse en el análisis. Por un lado, el origen de los inmigrantes influye y por otro, las diferencias entre países de la Región son importantes. A pesar de que la información disponible es escasa, la misma sugiere que los inmigrantes provenientes de países latinoamericanos registran un acceso a la protección social menor que la de los nativos y las de los inmigrantes provenientes de países de fuera de la Región. Ello se observa con independencia de la inserción laboral o del sexo.

Otro factor importante a considerar es la diversidad de situaciones entre países. Mientras la mayoría muestra una protección menor de los ocupados inmigrantes que la de los nativos; la situación inversa solo se registra en Bolivia, Ecuador y Nicaragua. Estos países son los de menor desarrollo relativo y presentan una cobertura promedio inferior a la del resto los países latinoamericanos. Cuanto mayor es la cobertura registrada en el país, menores son las brechas existentes según origen. Chile y Costa Rica, países que alcanzan alrededor de 70% de cobertura entre los nativos, las brechas son inferiores a 8 puntos porcentuales (gráfico 6).

GRÁFICO 6
COTIZACIÓN DE OCUPADOS SEGÚN PAÍS DE ORIGEN



Fuente: Cuadro 3.

2. Las características personales de los inmigrantes

Uno de los factores determinantes del acceso de los inmigrantes a la protección social son sus características personales y, en particular, su relación con las características prevalecientes en la población nativa. El predominio de hombres, en edades de mayor actividad laboral y de educación más avanzada tiende a correlacionarse con el acceso a empleos más protegidos y mejor remunerados. El cuadro 4 y el gráfico 7 permiten observar la información disponible sobre dichas características y las brechas existentes entre inmigrantes y nativos.

CUADRO 4
CARACTERÍSTICAS PERSONALES DE LOS INMIGRANTES

Países	Índice de masculinidad (hombres/mujeres)		Edad (25-44/15-64)		Educación (porcentaje con educación técnica o terciaria completa)	
	Nativos	Migrantes	Nativos	Migrantes	Nativos	Migrantes
Argentina	0,91	0,81	42,7	40,8	17,8	13,1
Bolivia	0,93	1,10	43,8	55,6	13,1	37,7
Brasil	0,89	1,19	47,8	31,3	9,6	26,6
Chile	0,94	0,82	42,1	54,0	16,5	36,6
Costa Rica	0,94	0,97	41,5	57,0	18,7	26,5
Ecuador	0,92	0,86	48,1	45,7	17,6	49,3
Guatemala	0,89	0,50	43,7	51,9	12,7	21,0
Honduras	0,89	1,08	40,5	47,9	6,2	24,6
México	0,92	1,45	45,5	57,9	15,1	31,4
Nicaragua	0,91	1,38	43,2	22,5	7,8	18,4
República Dominicana	0,95	1,30	45,5	54,0	12,5	19,3
Paraguay	0,92	0,98	43,7	60,3	11,2	22,6
Promedio ^a	0,92	1,06	44,1	48,9	12,8	28,5

Fuente: Elaborado en base a información de Cepal sobre encuestas hogares de cada país.

^aSe refiere al promedio aritmético.

En promedio, el índice de masculinidad alcanza a 0,92 entre los nativos, mientras que supera a la unidad en los inmigrantes. Ello significa que las mujeres predominan entre los primeros y que los hombres lo hace en el caso de los inmigrantes. A su vez, los inmigrantes registran una participación mayor que los nativos tanto de personas en edades de mayor actividad (entre 25 y 44 años) y en las que poseen educación más avanzada (técnica completa y universitaria). Los inmigrantes en edades de mayor actividad alcanzan al 49% en comparación con el 44% que registran los nacidos en los países de residencia y la participación de los más educados dentro de los inmigrantes más que duplica la de los nativos (28% comparado con 13%). Los inmigrantes son, en promedio, predominantemente hombres, en edades más activas y son más educados en comparación con los nacionales de los países receptores en América Latina (véase, cuadro 4).¹¹

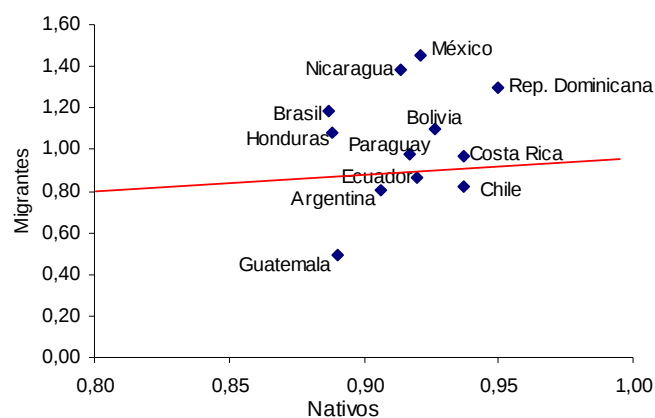
El promedio en relación al índice de masculinidad solo refleja la situación prevaleciente en la mitad de los países incluidos. En el resto de los países predominan las mujeres tanto en los ocupados nativos como en los inmigrantes siendo incluso mayor la proporción de mujeres en los inmigrantes en Argentina, Chile, Ecuador y Guatemala; mientras que en Costa Rica y Paraguay las mujeres predominan en ambos. Por otro lado, los promedios referentes a las diferenciales de edades y escolaridad son más representativos. Solo en cuatro países los nativos registran una participación mayor en edades de mayor actividad que los inmigrantes (Argentina, Brasil, Ecuador y Nicaragua); mientras que la única excepción a la mayor escolaridad de los inmigrantes en relación a los nativos se registra en Argentina.

¹¹ Estas características se presentan también en los emigrantes como destacan Solimano y Allendes (2007), en base a los estudios efectuados en Argentina, Chile, Colombia, Ecuador y República Dominicana.

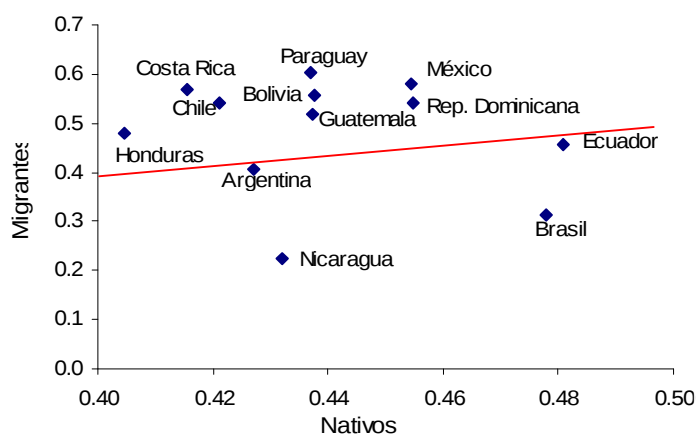
GRÁFICO 7

BRECHAS EN CARACTERÍSTICAS PERSONALES ENTRE NATIVOS Y MIGRANTES

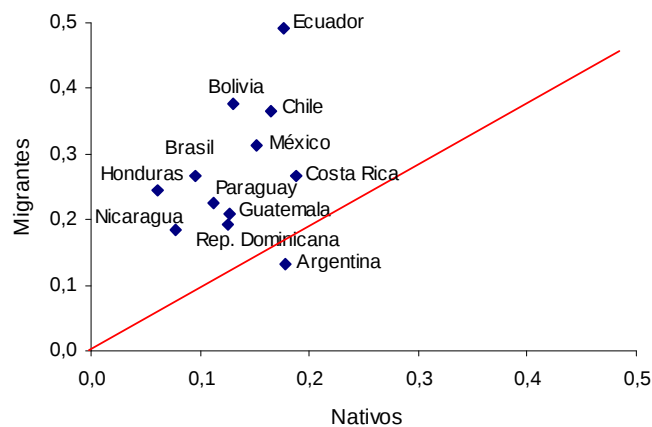
a) Brechas índice masculinidad



b) Brechas rango etario (25-44/15-64)



c) Brechas educación terciaria



Fuente: Cuadro 4.

Las características de los inmigrantes difieren según su país de origen. Entre los provenientes de países latinoamericanos predominan, al igual que en los países receptores, las mujeres. El índice promedio de masculinidad en ambos se sitúa entre 0,87 y 0,91. Por el contrario, los hombres constituyen la mayoría de los migrantes provenientes de países de fuera de la Región y su coeficiente alcanza a 1,18. Las diferencias observadas en el nivel de educación no se modifican al identificar el país de procedencia. Los inmigrantes sea que procedan de países latinoamericanos o de terceros países, poseen niveles superiores de educación técnica y universitaria (19% y 33% respectivamente), comparado con 13% de los nativos. Los migrantes intra-latinoamericanos constituyen una población más joven que los nativos y más aún, que la de los que provienen de países de otros países. El predominio de mujeres entre los inmigrantes provenientes de países de la Región como de fuera de la misma se observa particularmente en Argentina, Chile y Guatemala, pero en el primero además el coeficiente de educación superior supera al registrado por los inmigrantes con independencia del país de origen. Los escasos indicadores disponibles sugieren que los inmigrantes intra-regionales son mayoritariamente mujeres, con mayor escolaridad que los nativos y en edades de alta participación laboral. Los que provienen de terceros países son hombres, en edades mayores y con niveles de escolaridad más altos.

CUADRO 5
CARACTERÍSTICAS PERSONALES DE LOS INMIGRANTES SEGÚN ORIGEN

Países	Índice de masculinidad (Hombres/mujeres)			Edad (25-45)/(15-64)			Educación (porcentaje con educación técnica o terciaria completa)		
	Nativo	Latino- americanos	Otros	Nativo	Latino- americanos	Otros	Nativo	Latino- americanos	Otros
Argentina	0,91	0,84	0,74	42,7	46,1	15,1	17,8	13,0	13,4
Chile	0,94	0,69	1,44	42,1	55,9	45,8	16,5	31,7	52,4
Guatemala	0,89	0,40	0,50	43,7	53,2	41,7	12,7	19,2	30,1
Honduras	0,89	0,89	1,81	40,5	49,4	36,6	6,2	20,2	35,7
Rep. Dominicana	0,95	1,45	1,30	45,5	55,4	35,5	12,5	11,6	32,6
Paraguay	0,92	0,94	1,29	43,7	62,7	42,3	11,2	20,8	34,1
Promedio ^a	0,91	0,87	1,18	43,0	53,8	36,2	12,8	19,4	33,0

Fuente: Elaborado en base a información de Cepal sobre encuestas hogares de cada país.

^a Se refiere al promedio aritmético.

3. Inserción laboral de los migrantes

3.1 Participación laboral, ocupación y desempleo

Las características de inserción laboral constituyen también determinantes importantes del acceso a la protección social, la que está asociada al puesto de trabajo y financiada por contribuciones de los trabajadores. El grado de participación en el mercado de trabajo, el éxito alcanzado al obtener un empleo o por el contrario, el desempleo, constituyen tres aspectos que definen la probabilidad de estar cubierto por la protección social y laboral.

El cuadro 6 permite observar que las diferencias en las tasas de participación laboral y ocupación son, en promedio, de escasa magnitud. Los inmigrantes participan más en el mercado de trabajo, lo que se asocia en parte a la ya señalada estructura de edades, y se ocupan más, lo que se

asocia a la escolaridad. El desempleo, en promedio, afecta por igual a inmigrantes y nativos.¹²

En la mayoría de los países los inmigrantes participan relativamente más que los nativos en el mercado de trabajo, encuentran más rápido empleo y como resultado, están menos afectados por el desempleo. Por el contrario, en Guatemala, México y Nicaragua, la tasa de participación es menor, pero lo es más la tasa de ocupación y como resultado el desempleo de los inmigrantes supera al que afecta a los nativos. En Bolivia, participan significativamente más que los nativos, pero no encuentran empleo como para absorberlos, resultando en una tasa de desempleo que más que duplica la de los nativos. Los gráficos 8 permite visualizar este comportamiento. Los gráficos 8 a y b muestran que Argentina, Brasil, Ecuador, Honduras, República Dominicana y Paraguay se ubican por encima de la línea de corte, lo que significa que las tasas de participación y de ocupación de los inmigrantes superan a las registradas por los nativos. Como resultado en el gráfico 8 c, estos países se ubican debajo de la línea, indicando que las tasas de desempleo de los inmigrantes son inferiores a la de los nativos, mientras lo contrario ocurre con los otros países mencionados.

CUADRO 6
TASAS DE PARTICIPACIÓN, OCUPACIÓN Y DESEMPLEO

Países	Tasa de participación		Tasa de ocupación		Tasa de desempleo	
	Nativos	Migrantes	Nativos	Migrantes	Nativos	Migrantes
Argentina	68,6	71,7	61,1	66,4	10,9	7,3
Bolivia	69,7	75,7	65,5	64,8	6,1	14,4
Brasil	74,5	74,1	67,5	69,5	9,3	4,7
Chile	63,6	71,3	58,6	67,5	7,8	5,3
Costa Rica	66,2	72,3	62,2	69,0	6,2	4,6
Ecuador	76,4	81,5	70,9	77,3	7,2	5,2
Guatemala	69,5	64,3	66,1	54,1	4,8	15,8
Honduras	65,3	70,7	60,3	66,1	7,7	6,5
México	66,0	62,9	63,3	58,3	4,1	7,4
Nicaragua	69,0	60,8	60,2	53,6	12,8	11,7
República Dominicana	69,3	74,1	55,9	66,2	19,3	10,7
Paraguay	72,8	74,4	67,1	69,9	7,8	6,1
Promedio ^a	69,3	71,1	63,4	65,1	8,5	8,4

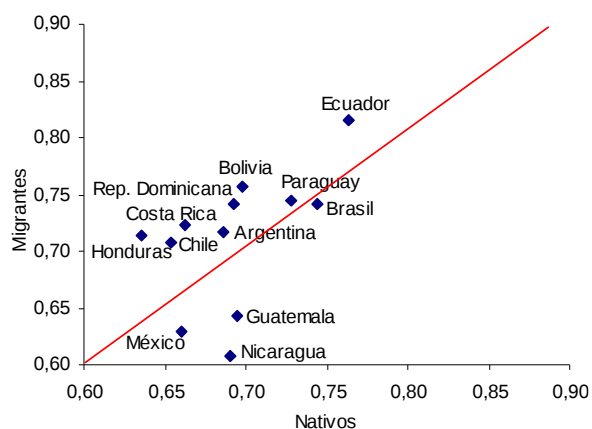
Fuente: Elaborado en base a información de Cepal sobre encuestas hogares de cada país.

^a Se refiere al promedio aritmético.

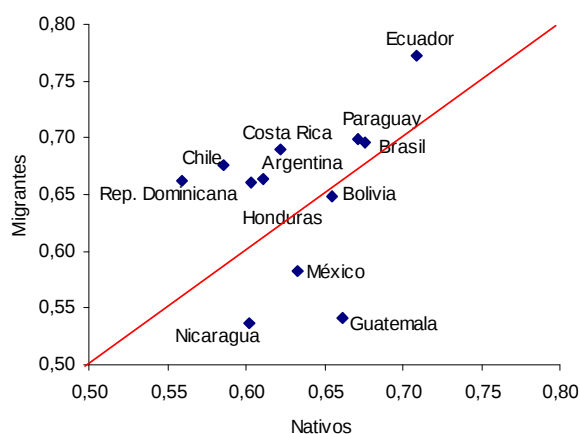
¹² Como se observa en el cuadro 6 las excepciones al promedio la constituyen México y Guatemala donde los migrantes registran una tasa de participación que los nativos y a ellos se agregan Bolivia y Nicaragua como excepciones con menor ocupación de los migrantes que los nativos. Como resultado las tasas de desempleo que afectan a los migrantes son significativamente mayores que las que registran los nativos en Bolivia, Guatemala y México.

GRÁFICO 8
BRECHAS EN LAS TASAS DE PARTICIPACIÓN, OCUPACIÓN Y DESEMPLEO
ENTRE NATIVOS Y MIGRANTES SEGÚN PAÍS DE DESTINO

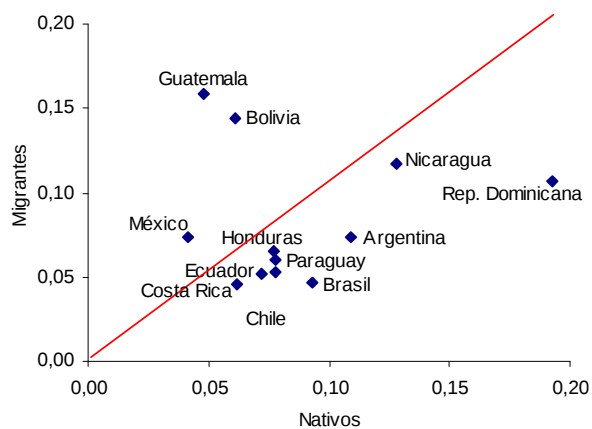
a) Brechas tasa participación



b) Brechas tasa ocupación



c) Brechas tasa desempleo



Fuente: Cuadro 5.

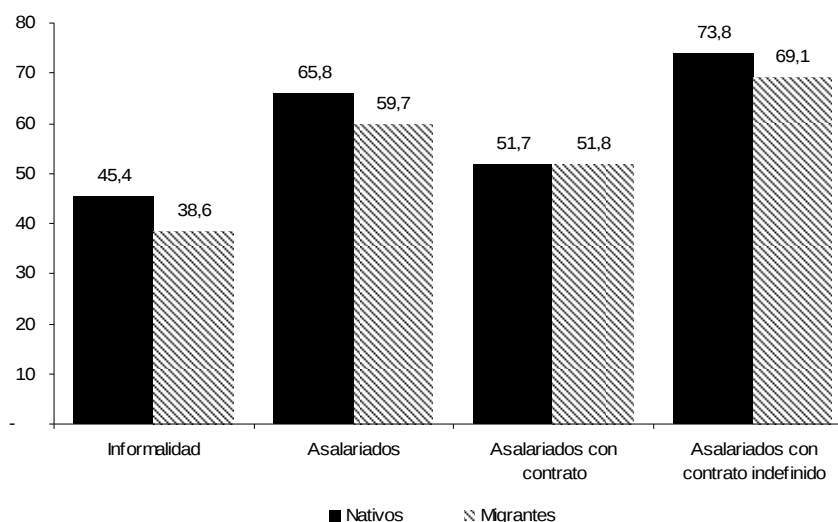
3.2 Informalidad, asalariamiento y contratos de trabajo

El empleo no significa necesariamente acceso a la protección social, aunque sí al ingreso. Por ello es necesario examinar en que tipo de empleos se ocupan los inmigrantes en relación a los nativos. Tres diferenciaciones, entre otras, son importantes: el sector de ocupación (formal o informal), la categoría de la ocupación (asalariado, independiente, empresario) y la existencia y característica del contrato de trabajo. En general, el empleo informal, el trabajo independiente y la inexistencia de contrato de trabajo o los trabajos bajos contratos atípicos, se asocian con menor protección social comparado con los formales, el trabajo asalariado y la existencia de contrato de trabajo, en particular, de larga duración.

En promedio para los países analizados los inmigrantes se emplean en una proporción mayor en el sector formal que los nativos en los países en que residen. Treinta y nueve por ciento de los inmigrantes se ocupan en la informalidad, mientras que el 45% de los nativos tiene empleos informales (véase, gráfico 9). Esta evidencia, variable entre países, parece contradecir la hipótesis de que los inmigrantes son discriminados en cuanto al tipo de empleos que pueden acceder los que serían de bajos requerimientos y fácil acceso. Por ello se requiere profundizar el análisis y efectuar una advertencia acerca de la información disponible, ya que la misma no capta adecuadamente los inmigrantes no registrados quienes están excluidos de los empleos formales, particularmente en empresas de mayor tamaño y obviamente, del empleo público. Debe considerarse, además que dadas las políticas de migración prevalecientes en los países latinoamericanos la obtención de un empleo con contrato de trabajo constituye un requisito para la obtención de una visa de residencia, lo que lleva a los inmigrantes a buscar trabajos formales o alternatively, a convertirse en trabajador y residente clandestino.

Por otro lado, los inmigrantes acceden proporcionalmente menos a puestos asalariados. Sesenta y seis por ciento de los nativos se declara asalariado, mientras que 60% de los inmigrantes está en esa situación. No existen diferencias en relación con la situación contractual de los asalariados ya que en promedio, alrededor de la mitad entre ellos cuenta con un contrato de trabajo con independencia de su origen. Sin embargo, los nativos acceden en una proporción mayor que los inmigrantes a contratos por tiempo indefinido. 74% en comparación con 69% (véase gráfico 9 y cuadro 7).

GRÁFICO 9
INSERCIÓN LABORAL



Fuente: Cuadro 7.

CUADRO 7
INSERCIÓN LABORAL

Países	Porcentaje informalidad ^b		Porcentaje asalariados ^c		Porcentaje asalariados con contrato ^d		Porcentaje asalariados con contrato indefinido/ porcentaje con contrato ^e	
	Nativos	Migrantes	Nativos	Migrantes	Nativos	Migrantes	Nativos	Migrantes
Argentina	36,5	55,1	76,4	69,8	85,3	73,7	62,0	74,5
Bolivia	65,2	40,1	51,3	44,6	34,1	37,3	48,4	--
Brasil	35,2	34,5	69,8	51,5	59,8	46,9	38,2	26,7
Chile	12,4	13,0	77,8	78,7	81,4	81,4	78,2	77,1
Costa Rica	36,4	37,4	73,6	75,5	41,2	34,8	100,0	100,0
Ecuador	56,9	40,0	59,7	57,5	49,2	77,0	52,8	65,8
Guatemala	53,3	44,5	59,5	53,3	41,1	52,2	86,4	63,8
Honduras	54,8	23,8	58,9	77,0	42,7	34,0	100,0	100,0
México	37,8	28,3	76,2	71,3	64,1	80,0	74,6	74,9
Nicaragua	53,2	30,3	61,7	42,7	39,4	7,5	100,0	100,0
República Dominicana	45,7	65,4	60,9	38,1	37,1	44,1	84,2	85,6
Paraguay	57,6	50,2	64,1	56,7	45,2	52,1	60,8	61,2
Promedio ^a	45,4	38,6	65,8	59,7	51,7	51,8	73,8	69,1

Fuente: Elaborado en base a información de Cepal sobre encuestas de hogares de cada país.

^a Se refiere al promedio aritmético.

^b Ocupados en el sector informal como porcentaje del total de ocupados.

^c Asalariados como porcentaje del total de ocupados.

^d Asalariados con contrato como porcentaje de los asalariados.

^e Asalariados con contrato indefinido como porcentaje del total de los asalariados con contrato.

La situación por países es diversa, pero los promedios se aproximan a la situación mayoritaria. La participación de los inmigrantes en el empleo informal solo supera a la de los nativos en Argentina y en República Dominicana, mientras que en el resto es semejante a la señalada para el promedio. El 55% y el 65% de los inmigrantes están en el sector informal respectivamente. Debe señalarse que el primero es uno de los países con la proporción de trabajo no registrado más alta del continente¹³ y el segundo, se caracteriza por una inmigración limítrofe difícil de controlar. La difusión similar de contratos de trabajo los asalariados resulta en general de una mayor formalización de los nativos en general, con excepción de Bolivia, Ecuador, Guatemala, México y Paraguay. La proporción de asalariados con contrato indefinido en relación a los que poseen contratos es solo ligeramente superior en los nativos, pero las diferencias no parecen significativas dadas las limitaciones de la información disponible.

Los promedios referentes a los asalariados presentan una diversidad mayor por países. La existencia de contrato de trabajo que, como se señaló más arriba, es similar con independencia de la condición de residencia resulta de que en la mayoría de países de menor tamaño y en México los migrantes tienen un acceso mayor a contratos de trabajo que los nativos y que lo opuesto ocurre en Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, Honduras y Nicaragua. Por otro lado, los nativos tienen mayor acceso a contratos indefinidos que los inmigrantes en Brasil, Chile y Guatemala y lo contrario ocurre en Argentina, República Dominicana y Ecuador.

¹³ Según el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de Argentina (2006), el 51% de los asalariados ocupados en el sector privado en el 2004 eran "no registrados".

3.3 Sectores de empleo y ocupaciones de los inmigrantes

Alrededor del 80% del total de inmigrantes está ocupado en agricultura, construcción, comercio, servicios y servicios domésticos.¹⁴ Existe, asimismo, una marcada segmentación de acuerdo al sexo. Los hombres presentan una diversificación de empleo por sector mayor que las mujeres. No obstante, se concentran relativamente en agricultura, construcción e industria donde se encuentra entre el 50 y el 60% de los inmigrantes hombres. Las mujeres muestran una mayor concentración en comercio, servicios y servicios domésticos. En promedio, entre el 75 y el 80% de las mujeres inmigrantes está empleada en dichos sectores.

En particular, un alto porcentaje entre ellas desarrolla labores de servicios domésticos. En Argentina cerca del 40% de los inmigrantes se encuentra en este tipo de actividades, mientras que en Chile esta proporción alcanza al 61%. En Costa Rica la concentración también es alta. En estos sectores se observa además una alta concentración de origen de las inmigrantes. Es el caso del servicio doméstico en Chile que se provee por peruanas, de Costa Rica que proviene de Nicaragua, en Paraguay por brasileñas y en República Dominicana por haitianas, entre otros. Cabe destacar, que esta migración no desplaza a la población nativa de sus ocupaciones, sino que es funcional a la evolución del mercado de trabajo que enfrenta un agotamiento en la provisión por migrantes rurales y donde el tipo de servicio ofrecido evoluciona al pasar de tiempo completo (con residencia en el hogar) a puertas afuera. Las inmigrantes se ocupan en mercados diferenciados que las nativas, aunque se insertan en una misma actividad.¹⁵

Lo mismo ocurre con los hombres en algunos países donde la concentración en el sector agrícola está acompañada por una concentración de origen de los migrantes. Es el caso de la agricultura en Costa Rica donde el 89% de los migrantes que trabajan en el sector provienen de Nicaragua, en Honduras donde la mayoría proviene de El Salvador y Nicaragua, en Ecuador que recibe un alto contingente de colombianos y en Bolivia donde más de la mitad de los trabajadores agrícolas no nativos provienen de México. En la mayoría de los casos, al igual que para las mujeres, la concentración de origen se relaciona con la cercanía.

La distribución de los migrantes internacionales de acuerdo a los grupos de ocupación que involucran distintas calificaciones y responsabilidades es variable entre países. Los gerentes, profesionales y técnicos inmigrantes representan entre el 45 y el 52% del total de inmigrantes en Chile y Brasil respectivamente, mientras que al otro extremo se ubican Argentina y Costa Rica con un porcentajes en torno al 20%. En estos dos países los técnicos superan a los gerentes y profesionales, a diferencia del resto de los países donde los gerentes y profesionales constituyen la mayoría en este grupo ocupacional. En los países de menor desarrollo relativo el porcentaje es entre 30 y 40%, siendo más numerosos los gerentes y profesionales que los técnicos. Al otro extremo de las ocupaciones se ubica la mano de obra extranjera no calificada generalmente concentrada en el sector agrícola y los servicios de baja productividad. Este grupo ocupacional representa el 45% en Costa Rica y 35% en Ecuador, mientras que en el resto de los países es inferior a un tercio del total de inmigrantes.

Se observa también una concentración de orígenes de los migrantes entre los grupos de ocupación, coincidente con la señalada más arriba entre sectores de ocupación y sexo. Algunos países como Nicaragua, Bolivia y Perú se destacan por su alto contingente de emigrantes de baja calificación hacia países vecinos, pero la diversificación en los puestos de alta responsabilidad gerencial y profesionales es mayor. En ambas situaciones la cercanía es un factor determinante, pero en el caso de los cargos de responsabilidad además de los movimientos entre países vecinos de

¹⁴ La información disponible sobre ocupación por sectores productivos y categorías proviene de los Censos de Población de comienzos del 2000 (CEPAL, 2006a).

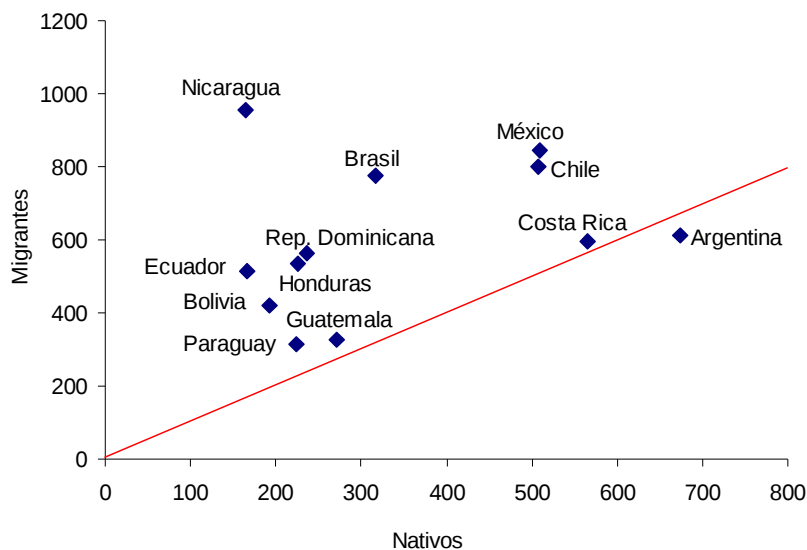
¹⁵ Para el caso de Chile, véase, Solimano y Tokman (2007) y J. Martínez (2003).

mayor desarrollo humano relativo se encuentra también un contingente importante de inmigrantes extra-continetales. En particular, Brasil, Argentina y Chile muestran una alta diversificación en estas categorías y a su vez, son también exportadores de capital humano a otros países de la Región. Existen diferencias que se derivan de las relaciones históricas entre países como Portugal y Japón con Brasil, de Italia y España con Argentina, pero predomina una matriz de orígenes de alta calificación donde la participación intra-regional es menor que la de los países desarrollados.

4. Inserción laboral y cobertura de protección social de los inmigrantes

Las características personales de los migrantes en relación con la de los nativos y el tipo de inserción de empleo determinan el ingreso que perciben en sus ocupaciones. En promedio, los inmigrantes perciben ingresos que superan los percibidos por los nativos. Esta situación se observa en todos los países con excepción de Argentina, único país donde los nativos ganan en promedio más que los inmigrantes. Las brechas de ingresos a favor de los inmigrantes son variables y alcanzan su dimensión más alta en los países de menor desarrollo relativo de la Región. En Nicaragua la brecha de ingresos es de 5,8 veces, en Ecuador los ingresos de los inmigrantes más que triplican los de los nativos y en Bolivia más que los duplican (Véase gráfico 10). En estos países los inmigrantes se caracterizan por poseer un alto capital humano y en particular, significativamente más alto que el que poseen los nativos. El porcentaje de inmigrantes con educación universitaria y técnica completa triplica al registrado por los nativos en los tres países y en el caso de Nicaragua y Bolivia son predominantemente hombres.

GRÁFICO 10
BRECHAS INGRESOS ASALARIADOS ENTRE NATIVOS E INMIGRANTES



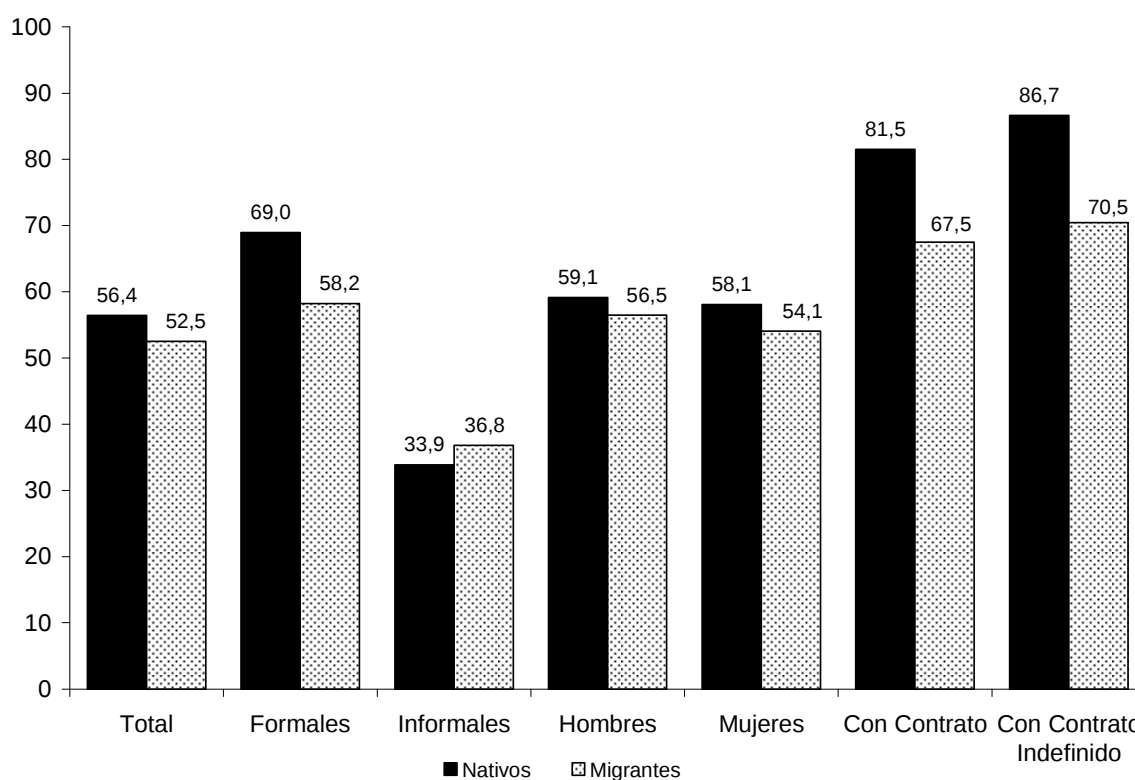
Fuente: Elaborado en base a información de Cepal sobre encuestas hogares de cada país.

Mayores ingresos permiten financiar un mejor acceso a la protección social, en especial en países como los recién mencionados que presentan los niveles de protección más bajos de la Región. La inserción laboral constituye el determinante más importante de la cobertura de protección en países donde los sistemas están basados en las contribuciones y no sobre base universal. Como se señaló al comenzar esta sección, la protección social de los migrantes en promedio no difiere significativamente de la que acceden los nativos. Las diferencias son de mayor

magnitud en relación a la tasas específicas de cobertura en el sector formal, aunque compensadas parcialmente en el informal (véase, nuevamente, Gráfico 5). Dado el predominio de sistemas diseñados sobre base contributiva asociada a la relación laboral existente y reconocida, resulta importante examinar la situación en relación a los trabajadores asalariados según su país de origen.

Los nativos asalariados registran en promedio una protección mayor que los inmigrantes. Ello se observa tanto para el conjunto como diferenciando por sectores, género y situación contractual. La cobertura para el total de asalariados nativos alcanza a 56,4% mientras que para los inmigrantes es de 52,5%. Al distinguirse según que los asalariados estén ocupados en el sector formal o informal, las coberturas son mayores para los nativos en el formal con un diferencial con los inmigrantes de cerca de 11 puntos porcentuales. Por el contrario, el diferencial de cobertura de los asalariados en el informal es favorable para los inmigrantes en relación a los nativos en la misma situación. Los nativos registran una mayor cobertura con independencia del sexo. Por último, aún cuando poseer un contrato de trabajo y particularmente, uno permanente aumenta la cobertura de protección, los efectos para los asalariados nativos son de mayor magnitud que para los inmigrantes. Los primeros aumentan su cobertura a 81,5% al tener contrato y a 86,7% si es permanente, mientras que los inmigrantes registran coberturas de 67,5% y 70,5% (véase, gráfico 11 y cuadro 8).

GRÁFICO 11
PROTECCIÓN SOCIAL DE ASALARIADOS



Fuente: Cuadro 8.

CUADRO 8
PROTECCIÓN DE ASALARIADOS SEGÚN SECTOR Y SEXO

Países	Cotiza		Cotizantes formales /total formales		Cotizantes informales/ total informales		Hombres que cotizan/total		Mujeres que cotizan/total		Cotizan de los que tienen contrato		Cotizan con contrato indefinidos/con contrato	
	Nativos	Migrantes	Nativos	Migrantes	Nativos	Migrantes	Nativos	Migrantes	Nativos	Migrantes	Nativos	Migrantes	Nativos	Migrantes
Argentina	63,5	64,2	75,0	60,7	23,1	22,0	64,2	53,6	62,5	33,6	72,3	57,5	69,0	56,1
Bolivia	28,3	30,8	45,8	33,0	4,5	-	25,3	-	33,6	80,8	65,8	82,6	92,6	-
Brasil	72,5	59,4	77,9	61,3	40,1	36,1	75,6	62,7	68,5	52,4	100,0	100,0	100,0	100,0
Chile	84,6	74,0	83,4	73,7	93,2	95,4	86,6	77,3	81,4	70,9	97,2	88,8	98,2	89,9
Costa Rica	81,7	74,5	90,8	86,9	41,5	31,7	82,7	77,9	80,2	68,2	80,2	68,2	80,2	68,2
Ecuador	46,7	73,2	62,6	75,5	15,0	64,0	45,9	71,6	48,0	75,4	80,3	89,8	78,7	85,6
Guatemala	48,9	10,9	66,3	13,2	7,6	-	47,4	29,4	51,6	5,0	83,0	10,6	84,1	16,7
México	62,6	44,9	76,3	54,2	20,2	0,5	61,4	35,5	64,5	75,2	84,3	55,2	90,7	57,5
Nicaragua	40,9	64,4	58,3	69,6	6,4	-	36,0	69,6	48,5	-	48,5	-	48,5	-
República Dominicana	58,8	48,2	70,1	56,6	7,3	-	59,2	54,8	58,3	32,0	85,9	60,1	86,8	70,2
Paraguay	32,2	33,4	52,0	55,9	4,0	7,8	32,2	32,2	32,2	47,1	66,0	62,2	92,2	90,0
Promedio ^a	56,4	52,5	69,0	58,2	33,9	36,8	59,1	56,5	58,1	54,1	81,5	67,5	86,7	70,5

Fuente: Elaborado en base a información de Cepal sobre encuestas hogares de cada país.

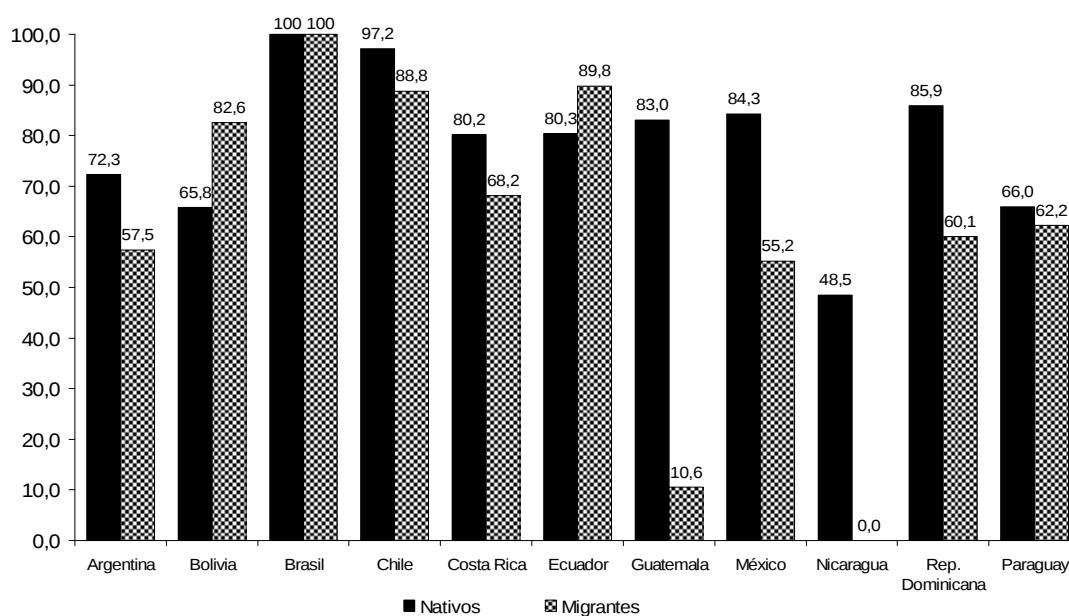
^a Se refiere al promedio aritmético, sin incluir los países que no tienen información completa en cada variable.

Las diferencias de acceso a la protección social de los asalariados permiten eliminar brechas atribuibles al acceso a ocupaciones diferentes y focalizar en los trabajadores que están sujetos a protección social obligatoria contributiva según las legislaciones nacionales. En la mayoría de los países analizados los asalariados nativos registran una cobertura más alta que los migrantes. Las brechas mayores se encuentran en Brasil y México los que registran niveles altos de cobertura entre los asalariados nativos, pero ello no se traduce en coberturas altas para los inmigrantes. En Chile y Costa Rica, países donde el porcentaje de asalariados nativos cubierto alcanza al 85 y al 82% respectivamente, los inmigrantes presentan una diferencial inferior a 10 puntos porcentuales. En Argentina el nivel de protección es casi similar con independencia del origen. En Bolivia, Ecuador y Nicaragua se encuentran las excepciones ya que los inmigrantes asalariados registran un mayor acceso a la protección social. Como se señaló mas arriba, ello se relaciona en esos países al mayor ingreso y la mayor dotación de capital humano de los inmigrantes. Los niveles de protección no solo superan los registrados en esos países, sino que en Ecuador y Nicaragua se encuentran entre los más altos de los asalariados en América Latina, aún incluyendo a los nativos. Se trata de inmigrantes asociados a empresas de alta productividad, generalmente transnacionales y en ocupaciones claves dentro de las mismas.

Las diferencias entre asalariados con contrato de trabajo según origen mantienen su dirección superando los nativos a los inmigrantes (incluyendo Argentina) e incluso, aumentando en algunos la magnitud de la brecha dado que el aumento de cobertura atribuible a la existencia de un contrato beneficia más a los primeros que a los segundos. El contrato permanente se asocia con mayor protección con independencia del origen, pero sin alterar la magnitud de las brechas existentes en contra de los inmigrantes. Las tres excepciones mencionadas de brechas positivas favorables a los inmigrantes (Bolivia, Ecuador y Nicaragua) se mantienen en relación a los que poseen contratos para los que cuentan información¹⁶ (véase gráficos 12 y 13).

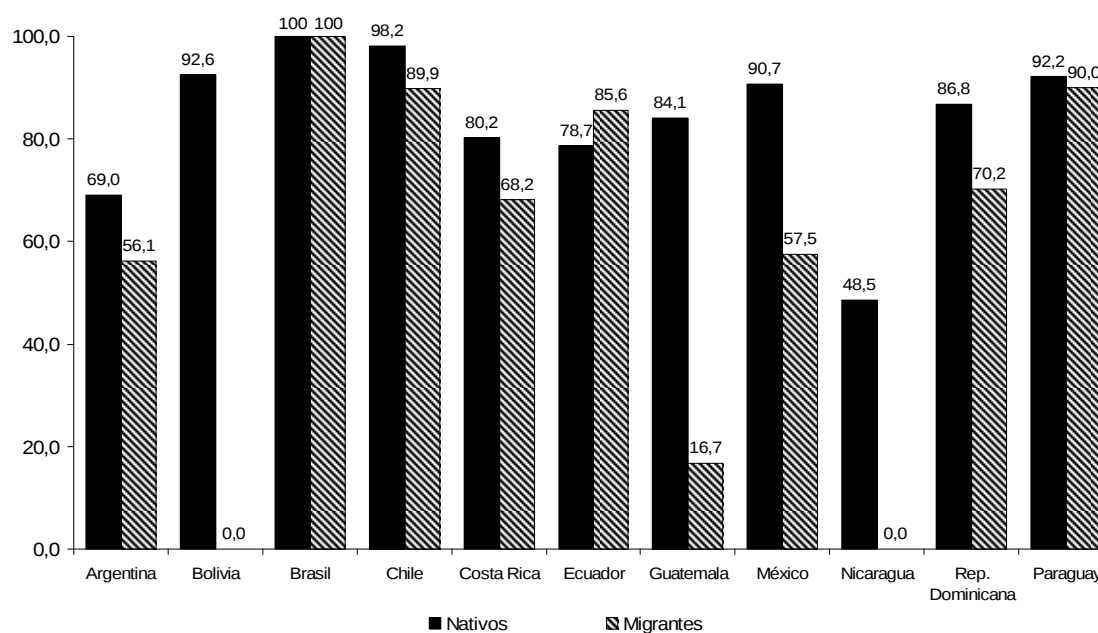
¹⁶ Sólo se cuenta con información de asalariados con contrato para Bolivia y Ecuador y con contrato de duración indefinida para Ecuador.

GRÁFICO 12
COTIZACIÓN ASALARIADOS CON CONTRATO



Fuente: Cuadro 8.

GRÁFICO 13
COTIZACIÓN ASALARIADOS CON CONTRATO INDEFINIDO



Fuente: Cuadro 8.

5. El acceso de los migrantes a la protección social en América Latina

El análisis efectuado permite confirmar que la protección social de los migrantes está determinada en gran medida por su inserción laboral, así como por el capital humano que poseen y las demandas específicas de los países receptores. Las políticas migratorias juegan también un papel importante predominando la selectividad. Dos dimensiones se destacan. Por un lado, la atracción de capacidades y calificaciones no suficientemente disponibles y por otro, la sustitución de mano de obra en actividades de baja calificación que experimentan escasez relativa a medida que las reservas nacionales de mano de obra disminuyen y se producen cambios culturales como consecuencia del desarrollo económico y social. Es importante por ello incluir en el análisis el nivel de desarrollo, el dinamismo de los países y el grado de atracción de la inversión del exterior.

Se observa también que el origen de los migrantes influye. Los flujos interregionales aportan tanto para suplir las carencias gerenciales y de alto capital humano, como para desempeñar tareas menos calificadas en servicios con alta y sostenida demanda que se tornan menos atractivas para los nativos. Los migrantes provenientes de otros países de fuera de la Región contribuyen con especializaciones menos abundantes y se asocian en muchos casos a la internacionalización de la actividad productiva. Cuentan con mayor escolaridad y obtienen ingresos más altos que los nativos.

Nuestro estudio, limitado por la información disponible y por una definición restringida de protección social, sugiere que el acceso a la protección social para el conjunto de países no difiere significativamente entre los migrantes y los nativos ocupados. Sin embargo, al homogeneizarse por sectores, categorías ocupacionales, características personales y situación contractual en el trabajo, las diferencias de acceso ponen en evidencia que los migrantes tienen un acceso menor que los nacidos en el país donde residen. Las brechas de acceso no son generalizables, sino que responden a las dimensiones de los determinantes en cada país y en particular, a los sistemas de protección social preexistentes en cada uno y la tolerancia para la incorporación plena o su opuesto, para la convivencia con la segmentación y la discriminación. Por ello, además de los comentarios sobre los países incluidos en el análisis anterior, puede ser de utilidad rescatar brevemente las conclusiones de los estudios efectuados bajo este mismo proyecto CEPAL/BID sobre Argentina y Costa Rica (Mauricio, 2007 y Barahona, Carmona y Sauma, 2007).

Ambos países presentan tres características. Son los únicos (junto a la República Bolivariana de Venezuela) en América Latina, que en la actualidad son receptores netos de inmigrantes y lo han sido históricamente. Sus políticas migratorias han sido más abiertas por necesidad y por sus características culturales. Son por último, países más avanzados en cuanto a la cobertura y madurez de sus sistemas de protección social y de desarrollo social.

Sin embargo, no constituyen excepción a las características identificadas para el conjunto de los países. Las migraciones que más se expanden en los últimos años provienen de países latinoamericanos y en particular, de los ubicados a menor distancia, pero al mismo tiempo tienen una proporción significativa de inmigrantes provenientes de fuera de la Región. La participación de los gerentes y profesionales en el total de inmigrantes es inferior al 9% y la de los técnicos es también baja, lo que refleja la abundancia relativa de capacidades y calificaciones en ambos países. La concentración en sectores de empleo y la segmentación en la inserción laboral de hombres y mujeres son similares al resto de los países.

De acuerdo al estudio de Argentina mencionado, los migrantes tienen menor acceso a la protección social y ello se vincula a una inserción laboral más precaria. Están más afectados por el

desempleo en las contracciones económicas y superan a los nativos en trabajos precarios.¹⁷ Los niveles de escolaridad son menores, el 70% de los inmigrantes no completó secundario, en comparación con 51% de los nativos y las diferencias en la escolaridad de las mujeres es aún mayor 68% en comparación con 42%. Ello se traduce en un menor acceso a pensiones y jubilaciones ya que solo el 45% de los inmigrantes mayores de 65 años tiene acceso a una jubilación, mientras que el 65% de los nativos está en esa condición. El diferencial se concentra principalmente en los inmigrantes bolivianos y paraguayos, ya que el acceso a pensiones para los que provienen de Uruguay y Brasil es similar al de los nacidos en Argentina.

El sistema de seguridad social en Argentina provee cobertura en salud a través de la afiliación obligatoria al sistema de obras sociales. Por lo tanto, la ocupación no registrada afecta el acceso a la misma. La cobertura médica cubría en el 2006 a 52,1% de los nativos, mientras que solo recibía dicha cobertura un tercio de los inmigrantes latinoamericanos. En realidad las diferencias se atenúan porque al ser más jóvenes que los nativos, se enferman menos y generalmente recurren para su atención a los hospitales públicos gratuitos. En relación al acceso a la educación básica y media no existen diferencias significativas, las que solo se presentan en la universidad: 49% de los hijos de nativos accede a ese nivel, comparado con 26% de los hijos de inmigrantes nacidos en Argentina y 14% de los inmigrantes.

La situación en Costa Rica se asemeja a la prevaleciente en Argentina. Los asegurados al Seguro Social (CCSS) alcanzan al 79,9% de los nacidos en Costa Rica, mientras que el 56,4% de los inmigrantes esta asegurado. Al incluir la cobertura familiar las diferencias son ligeramente mayores (82,8% en comparación con 56,1%) (Barahona, Carmona y Sauma, 2007). De manera similar a lo observado en Argentina, las coberturas difieren de acuerdo al origen de los inmigrantes. Las coberturas familiares de los que provienen de Nicaragua alcanzan al 53,2% de la población y el porcentaje se expande al 65,3 en el caso de los que provienen de Colombia. El acceso al seguro se financia con una contribución obligatoria sobre la nómina y por ende, se asocia estrechamente al empleo registrado y al tipo de contrato laboral que se posee. No obstante, para los no cubiertos existe atención primaria gratuita para todos y en el caso de pobreza existe un seguro adicional del Estado que proporciona atención secundaria (consulta médica) y terciaria (hospital). La educación en Costa Rica, al igual que en Argentina, es gratuita desde pre-escolar. A nivel primario las diferencias entre hijos de inmigrantes y nativos de 6 a 12 años son reducidas. El 98,6% de los niños costarricenses asiste a clase, comparado con el 90,1% de los hijos de nicaragüenses y el 100% de los hijos de inmigrantes provenientes de otros países. El 91% de los hijos de extranjeros asiste a escuelas públicas. En secundaria la brecha de asistencia se amplía ya que el 80,4% asiste a la escuela, mientras que sólo el 56% de los hijos de nicaragüenses lo hace.

Los inmigrantes registrados en México no alcanzaban a medio millón de personas según el censo del 2000 y cerca del 80% entre ellos provenía de países desarrollados, en particular, de Estados Unidos que contribuye con el 87% a ese total. Solo el 20% restante de los inmigrantes registrados proviene de países latinoamericanos predominando los guatemaltecos y en menor medida, los provenientes de los países centroamericanos (El Salvador, Honduras, Nicaragua y Costa Rica). En conjunto, constituyen el 37% de los inmigrantes latinoamericanos, pero Guatemala contribuye con más de dos tercios a ese total. El análisis sobre el acceso a la protección social efectuado en base a las encuestas de hogares muestra que México no constituye una excepción al promedio latinoamericano. Sin embargo, el análisis efectuado para México (Pardinas, 2007) en el marco del proyecto CEPAL/BID aporta antecedentes adicionales sobre este grupo de inmigrantes y en particular, sobre los inmigrantes no registrados.

¹⁷ Cuarenta y cinco por ciento de los inmigrantes asalariados ocupa puestos sin acceso a la seguridad social, mientras que en los nativos el porcentaje es de 33%. Las ocupaciones no registradas son 38% comparado con 26%; tres cuartos de las mujeres inmigrantes están en la informalidad y 55% de los hombres, comparado con 46% y 43% respectivamente en los nativos (Maurizio, 2007).

Estos inmigrantes son en parte, jornaleros agrícolas que se trasladan al sur de México para las cosechas de café y frutas, pero para la mayoría el objetivo es llegar a los Estados Unidos. Este trayecto está asociado a altos riesgos y los convierte en sectores de alta vulnerabilidad. Según Pardinas (2007), son sujetos indocumentados cuyos derechos son violados tanto por las autoridades como por bandas delictivas y particulares, ante la carencia de una política migratoria que los proteja. Alrededor de 400 mil inmigrantes transita anualmente por México en estas condiciones. Más en general, el estudio destaca la potencial discriminación de los inmigrantes a raíz de las limitaciones que introduce a los principios generales de igualdad la propia Constitución mexicana al otorgar la facultad al gobierno de expulsar del país “inmediatamente y sin juicio previo, a todo extranjero cuya permanencia juzgue inconveniente”. Ello se refuerza además, con la facultad que otorga la ley general de población de imponer penas de prisión y pecuniarias a todo extranjero que se introduzca ilegalmente en el país. Como argumenta el estudio, aunque dichas disposiciones no se usen, su existencia aumenta la vulnerabilidad de los inmigrantes centroamericanos en México.

III. Políticas migratorias para la integración social

Este trabajo argumenta en su primera parte que la apertura de los países desarrollados al movimiento de personas proveniente de países en desarrollo, constituiría una opción más efectiva que la que se puede obtener mediante la liberalización del comercio y del capital. Se respondería también a la doble necesidad de escasez de mano de obra en los países más avanzados y de búsqueda de mejores oportunidades de empleo en los en desarrollo. En la segunda parte del trabajo se muestra el acceso diferenciado a la protección social de los migrantes en comparación con los nativos, aún con características personales semejantes en América Latina. Dicho análisis no incorpora, sin embargo, a los migrantes en situación irregular pues los mismos quedan fuera de los registros estadísticos. No obstante, se sabe que constituyen un contingente significativo que no puede ignorarse en la formulación de políticas migratorias para la incorporación social, incluyendo la protección de los migrantes internacionales.

Esta sección abordará estos temas desde la perspectiva de las políticas de regulación de las migraciones y del acceso a la protección social. El análisis identifica, en primer lugar, políticas migratorias que promuevan un acceso más amplio de los migrantes a los países de mayor desarrollo relativo tanto en el Norte como entre los países de América Latina. A partir del reconocimiento de que las políticas migratorias existentes privilegian la protección de los países receptores sobre la base de la selectividad en el acceso de migrantes proveniente de otros países, se exploran las políticas e instrumentos

existentes cuya introducción más generalizada contribuiría a ampliar los beneficios del acceso a empleos protegidos y mejor remunerados. Para ello se revisarán los acuerdos bilaterales existentes, así como los acuerdos de libre movilidad adoptados en mecanismos de integración en la Unión Europea, en el CAN y en el MERCOSUR.¹⁸

En segundo lugar, se abordan los mecanismos de regularización de los inmigrantes en situación irregular y las políticas nacionales e internacionales seguidas en esta materia. Se concentra en los acuerdos bilaterales y en las políticas seguidas en los países receptores que históricamente han constituido un lugar de atracción para los inmigrantes latinoamericanos y de otras regiones del mundo. En particular, se examinan brevemente las políticas seguidas en España, Estados Unidos y en Argentina. En tercer lugar, se aborda la regulación existente para el acceso a la protección social de los migrantes en países receptores como España, Estados Unidos, Argentina y Costa Rica. Se concluye con el análisis de los avances en la portabilidad de los derechos adquiridos en materia de protección social al trasladarse entre países. Para ello se examinan tanto los acuerdos bilaterales, como los subregionales en la UE, en el CAN y en el MERCOSUR y el acuerdo Ibero Americano recientemente aprobado en la Cumbres de Presidentes y Jefes de Estado de Ibero-América.

1. Las políticas para la movilidad internacional protegida

Las políticas migratorias se definen a partir del derecho soberano que tienen los Estados de admisión de extranjeros en su territorio. Por ello, en esencia, tienen una base unilateral que adopta diversas formas de admisión y no requiere de acuerdos bilaterales con los potenciales Estados de origen. Es, sin embargo, frecuente que dichas políticas se formalicen mediante acuerdos bilaterales o multilaterales, en particular, en lo referente a países asociados en esquemas de integración económica. Según los resultados obtenidos en la Encuesta sobre Migraciones Laborales de la OIT de 2003, 74% de los países consultados participaba de acuerdos bilaterales o multilaterales sobre esta materia. Predominan los acuerdos bilaterales de admisión temporal sobre los permanentes, los bilaterales sobre los multilaterales y los acuerdos entre países miembros de acuerdos de integración, aunque reducidos, son importantes. Se establecen restricciones a la entrada por la vía de limitar el número de inmigrantes por un período determinado, de definir los países de procedencia, de identificar ocupaciones, ramas de actividad y niveles de calificación. Un tercio de los países que respondieron han establecido contingentes de migrantes que pueden ser admitidos, siendo los criterios más utilizados el número total de extranjeros, cupos por rama de actividad y para trabajadores con calificaciones particulares.

Dada la profundidad e importancia de los Acuerdos de la Unión Europea y del MERCOSUR y de la CAN en América Latina, en esta sección nos limitaremos a destacar las características de ambos. La Unión Europea vincula en su Directiva 2004/38/CE de abril de 2004 la libre circulación de trabajadores con el derecho de libre circulación y residencia de los ciudadanos de la Unión y de los miembros de su familia. Se establecen, por un lado, las condiciones de ejercicio del derecho de residencia en cualquier Estado Miembro y se dispone además que tiene el derecho a acceder a una actividad por cuenta ajena y ejercerla en el territorio de otro Estado Miembro de acuerdo a la normativa nacional aplicable a los trabajadores nacionales. La Directiva mencionada consolida distintos instrumentos comunitarios destinados separadamente a los trabajadores asalariados o no, a los estudiantes y a otras personas desempleadas. Integra igualmente los derechos de los miembros de la familia de los trabajadores en esta lógica.

¹⁸ Existen otros instrumentos con el mismo objetivo en CARICOM y en el MCCA que no serán analizados en este trabajo.

Todo ciudadano de la UE que disponga de un documento de identidad válido tiene derecho a desplazarse a otro Estado Miembro sin visa de entrada o salida para residencias inferiores a tres meses. Los miembros de su familia que no tenga nacionalidad de Estados no Miembros se benefician del mismo derecho que el ciudadano al que acompañan. Si la residencia es superior a esa duración el derecho está condicionado a ejercer una actividad económica por cuenta propia o ajena o a disponer de recursos suficientes y de un seguro de enfermedad para que no sea carga para la asistencia social o cursar estudios o ser miembro de la familia de un ciudadano de la Unión. Cumpliendo alguna de estas condiciones no requiere de permiso de residencia, pero los Estados Miembros pueden solicitarle que se registre ante las autoridades competentes. Transcurrido un período de residencia ininterrumpida de 5 años adquiere el derecho a residencia permanente. Los familiares que posean nacionalidad de terceros países no miembros deberán solicitar un permiso de residencia de familiar que tendrá una validez mínima por 5 años y que no puede ser cancelada y al igual que en el caso del ciudadano adquieren residencia permanente al terminar ese plazo de residencia.

Los derechos reconocidos como trabajador se asimilan a los existentes para los nacionales dicho Estado en cuando al acceso de empleos disponibles y a la asistencia de las oficinas de empleo durante la búsqueda. No puede ser tratado de forma diferente a los nacionales en cuanto a condiciones de empleo, remuneraciones o despido y gozará de las mismas ventajas sociales y fiscales que los nacionales.

En el MERCOSUR se registra un avance hacia la introducción un marco regulatorio para incluir la dimensión socio-laboral en el proceso de integración. Dicho marco rescata elementos cruciales en la definición de la política comunitaria en la EU. El proceso ha sido diferente ya que el Tratado de Asunción que le da origen en 1991, solo implícitamente y vinculado con la libre movilidad de factores productivos, incluye la libre movilidad de las personas y de los trabajadores. La importancia del tratamiento de los migrantes en los países miembros no se asocia tanto al porcentaje de inmigrantes en relación a su población, sino principalmente, a que la gran mayoría entre ellos proviene de los países miembros. Como se observaba en el Cuadro 2, el 82,8% de los inmigrantes en el MERCOSUR proviene de países miembros, situación similar a la que se registra en el MCCA y en la CAN.

Aún cuando el sub-grupo de trabajo 11, posteriormente convertido en el 10, incorporó el tratamiento de los migrantes en su agenda de trabajo, los avances fueron reducidos y dentro de una perspectiva exclusivamente laboral.¹⁹ No obstante, contribuyeron a un mejor conocimiento cuantitativo de la realidad migratoria en los países y avanzaron hacia un sistema integrado de normas migratorias a partir de estudios nacionales y la formulación de una propuesta para la libre circulación de personas. La Declaración Socio-Laboral de 1999 agrega la igualdad de los derechos, pero en la práctica se concentra solo en la discusión de los migrantes fronterizos, aportando en dicho debate una perspectiva más amplia que incorpora los aspectos económicos, comerciales y socio-laborales, incluyendo la participación de la sociedad civil en las deliberaciones.

Un avance específico en las negociaciones dentro del Grupo de Servicios permitió introducir la visa MERCOSUR correspondiente al movimiento temporal de personas físicas prestadoras de servicios, aplicable a quienes presten servicios en un país miembro que no sea el propio con personal que incluye desde gerentes, hasta técnicos de alta calificación y otras especializaciones. La Visa MERCOSUR permite superar barreras y promover un procesamiento más rápido y registrar los beneficiarios.

A finales del 2002 se produce un salto cualitativo al aprobarse en Brasilia por los Presidentes de los países miembros de MERCOSUR (Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay) y de Chile y Bolivia como asociados, el Acuerdo sobre residencia para Nacionales de los Estados partes del

¹⁹ Para un análisis en profundidad, véase Pérez Vichich, (2005).

MERCOSUR. Más recientemente en 2007 se adhiere Ecuador. Entre sus objetivos se destaca la búsqueda de normas comunes para la obtención de residencia de los nacionales de los Estados parte, la solución de la situación de irregularidad y la profundización de la lucha contra el tráfico de personas. De manera similar a lo establecido en la UE, se establece como único criterio para solicitar residencia de los nacionales de un país miembro o asociado, la acreditación de nacionalidad mediante documento oficial reconocido (documento de identidad del país de origen, partida de nacimiento y de estado civil, certificado de nacionalización o naturalización cuando fuere pertinente) y certificado de carencia de antecedentes penales o judiciales.

La acreditación de nacionalidad da derecho a una visa temporal de residencia por 2 años y con anterioridad al vencimiento da la posibilidad al migrante de solicitar la residencia permanente. Los que no presentaran tal solicitud dentro del plazo establecido, una vez que caduque la visa temporal quedarán en situación irregular. En este evento se introducen políticas de cooperación entre los países involucrados, sanciones y penalidades y campañas de información pública.

En el plano laboral establece el derecho a acceder a actividades por cuenta propia o ajena en igualdad de condiciones que los nativos debiendo recibir un trato no menos favorable que el previsto en la legislación laboral del país receptor. El tratamiento igualitario es amplio ya que incluye los derechos civiles, sociales, culturales y económicos. Se establece asimismo el derecho de reagrupación familiar, el de efectuar remesas y el acceso a la educación de los hijos menores en condiciones de igualdad con los nativos en preescolar y primaria.

Este Acuerdo recoge principios y disposiciones que ya se encontraban en los convenios bilaterales existentes, pero proporciona un marco jurídico multilateral para abordar los aspectos socio-laborales. Aunque solo se refiere a la libertad de residencia, reinserta la discusión de la movilidad laboral en el ámbito de la libre circulación. Sus resultados dependerán de las adhesiones que reciba y de la adaptación que genere en las políticas y comportamientos nacionales pero, como destaca Pérez Vichic (2005), contribuye a abrir nuevos caminos para la profundización del proceso de integración en el MERCOSUR.

Instrumentos similares aunque focalizados en la libre movilidad de trabajadores se adoptaron también en el marco de los otros acuerdos subregionales de integración. Cabe destacar entre ellos, los avances más recientes en la Comunidad Andina de Naciones (CAN) la que adopta ya en 1977 el Instrumento Andino de Migración Laboral mediante la Decisión 116 para avanzar en el objetivo fijado en el Convenio Socio-Laboral Simón Rodríguez del ejercicio del derecho de libre tránsito por el territorio de los países de la subregión. Aunque la influencia de esta Decisión resultó ineficaz en los años setenta (Gurrieri, 2005), sirvió como modelo para la Decisión 545 adoptada en 2003 que avanza significativamente en formular normas y procedimientos para “permitir, de manera gradual y progresiva, la libre circulación y permanencia de nacionales andinos en la subregión, con fines laborales bajo relación de dependencia”. La misma incluye a trabajadores migrantes bajo relación de dependencia o con una oferta de trabajo, los trabajadores trasladados por empresas del un país a otro por períodos superiores determinados, los de temporada y los fronterizos.

Incluye un conjunto de derechos desde la igualdad de trato y de oportunidades y la no discriminación, la protección de su familia, los derechos laborales colectivos e individuales (sindicalización y negociación colectiva, acceso a seguridad social y prestaciones sociales, entre otros). Entre otros aspectos se incluyen, por ejemplo, la posibilidad de hacer uso de una cláusula de salvaguardia para prevenir situaciones que puedan generar temporalmente deterioros en la situación de empleo en el país receptor o en una actividad económica determinada. La misma exceptúa el cumplimiento al principio de igualdad de acceso al empleo por hasta seis meses. Asimismo, se promueve el trabajo fronterizo, sin necesidad de visa por un período de 90 días prorrogable por un período igual y por una sola vez, pero permitiendo a los trabajadores que posean contrato de trabajo escrito y registrado por un período mayor iniciar los trámites correspondientes para regularizar su permanencia.

2. Las políticas para la regularización de los migrantes internacionales

Los migrantes en situación irregular, no captados adecuadamente en los registros existentes, constituyen un contingente significativo y requieren atención prioritaria. Información fragmentaria permite estimar que los inmigrantes ilegales en Estados Unidos superan los 9,3 millones de personas, que en España alcanzan a un millón, que en Argentina superan los 700.000 y aún en un país como Chile de tamaño medio y de atracción de migrantes más recientes, superan a 50.000.²⁰ Los migrantes en situación irregular representan alrededor del 59% de los migrantes registrados en España, el 40% en Estados Unidos y el 46% en Argentina. La mayoría entre ellos provienen de América Latina.

Los inmigrantes irregulares constituyen el segmento más vulnerable entre los migrantes. Son parte de los excluidos pues al carecer de documentos no pueden acceder a empleos formales sino que deben laborar en la informalidad, sin acceso a un mínimo de protección social. No pueden acceder a los beneficios de la legislación laboral y perciben salarios inferiores a los prevalecientes. Su situación personal y la de su familia son de inseguridad, lo que se agrava por el acoso policial y la discriminación de los nativos que los perciben como competidores desleales que erosionan las condiciones laborales y los salarios. Por cierto, se mezclan prejuicios con hechos objetivos derivados de una mayor competencia por los empleos disponibles. Estas percepciones y actitudes no se encuentran de manera uniforme en el conjunto de la sociedad; para algunos, como los no calificados, son competidores, mientras que para otros, como los empresarios o las familias que los contratan en tareas del hogar, contribuyen con mano de obra no disponible en el país receptor o desempeñan labores que los nacionales ya no están dispuestos a desarrollar. Existe necesidad de regularizar su calidad de migrantes como condición necesaria para su incorporación laboral y social.

Como señala Mármora (2006), la regularización es un acto excepcional desde el punto de vista administrativo y jurídico, pero normal y lógico desde una perspectiva socio-económica. Los resultados son positivos al asegurar un trato más digno y justo a los inmigrantes, al contribuir a un manejo más adecuado de la administración de las migraciones y al constituir un instrumento indispensable para el desarrollo de las políticas migratorias. El temor de que la regularización induzca un “efecto llamada”, al incentivar el arribo de nuevos inmigrantes irregulares, tampoco parece fundado.²¹

Las políticas de regularización han estado acompañadas por la suspensión de la medida más extrema de expulsión de los migrantes irregulares. Ello se observa en España, e incluso en los Estados Unidos, lo que no elimina el rechazo a la entrada en fronteras y aeropuertos o para aquellos con antecedentes penales. En Agosto del 2004 Argentina suspendió también la expulsión o conminación de abandono del país a los irregulares de países limítrofes. Con ello el ámbito de análisis se desplaza al proceso y las condiciones de regularización y a su conciliación con la gobernabilidad del proceso de aceptación plena de los migrantes internacionales en cada país. Para ello revisaremos la experiencia adquirida en España, en Estados Unidos y en Argentina.

La experiencia de España analizada por Abad (2007) en el marco del proyecto CEPAL-BID muestra la evolución de la política de regularización. La misma ha sido adaptada a las necesidades a partir de la ley de 1985, diseñada de acuerdo a los lineamientos aplicables en los países de la UE que establecían limitaciones a los extranjeros respecto a los españoles en el ejercicio de un

²⁰ Número de inmigrantes que se registraron en el programa de regularización de los extranjeros sin visa entre noviembre de 2007 y febrero de 2008. El 86% de las personas cuya solicitud fue acogida recibió visa, entre ellos, 64% son ciudadanos peruanos.

²¹ Venezuela regularizó 260.000 inmigrantes, en su mayoría colombianos, en 1981 y mientras en la década anterior el número de migrantes se había triplicado, en la siguiente solo aumentó el 9% y se explica principalmente por las coyunturas diferentes entre ambos países. (Mármora, 2006).

conjunto de derechos. El ingreso estaba supeditado a una visa emitida en el país de origen previa oferta de trabajo y un régimen de sanciones discrecionales para los migrantes en situación irregular. Dicha legislación se mantiene hasta el 2000 cuando se introduce el principio de integración social de los migrantes, lo que significa la concesión de igualdad de derechos con excepción de los políticos (sufragar y ser elegido), incluye el derecho de reagrupación familiar y cambia la expulsión de los irregulares por la regularización individual en los casos de migrantes en situación relativamente estable. Dicha ley fue, sin embargo, fue modificada en el mismo año 2000 restringiendo los derechos otorgados, limitando la reagrupación familiar y recuperando la posibilidad de expulsión de los irregulares. No obstante, la demanda por mano de obra extranjera particularmente para la agricultura, la construcción, la hotelería y los servicios continuó aumentando dada la expansión económica y la creciente reticencia de los españoles de ocuparse en esas tareas. Como resultado, 350.000 irregulares de países no comunitarios ingresaron a España entre 2000 y 2001.

En 2004, se opta por un cambio de orientación de la política de inmigración modificando el reglamento de la ley vigente basado en dos principios: la disminución de la irregularidad en el corto plazo y la integración social en el largo plazo. Consistente con esa reorientación se lleva a cabo en el 2005 una nueva regularización extraordinaria con algunas especificidades adicionales. Se centró en normalizar las relaciones laborales irregulares requiriendo para poder acogerse al proceso la acreditación de residencia durante 6 meses con anterioridad y un contrato de trabajo por 6 meses posteriores al Reglamento y carecer de antecedentes penales en España y en el país de origen. La autorización de residencia temporal y de trabajo quedaba, además, condicionada a la posterior afiliación en el sistema de Seguridad Social.

Como resultado se regularizó la situación de 600.000 entre los 700.000 migrantes que postularon. Noventa y ocho por ciento del total de autorizaciones concedidas se transformó en permisos efectivos al cumplirse con el requisito de afiliación. Este grupo estuvo constituido preferentemente por mujeres, jóvenes y los empleos se concentraron en servicios domésticos y construcción (53%) y el 40% en agricultura, hostelería y comercio. La procedencia mayoritaria fue de Ecuador, Colombia, Bolivia, Uruguay y Argentina, los que en conjunto representaron el 44% de las autorizaciones.

En síntesis, el marco regulatorio aplicado se fue adaptando a las necesidades. Continúa haciendo uso de la política de contingentes estables y de temporadas para las actividades agrícolas generalmente colectivos. Introduce también un visado de búsqueda de empleo que permite la contratación en España y no en el país de origen. El régimen general a su vez combina la atención de demandas individuales estableciendo las condiciones para la contratación y permanencia en el país. Dicho régimen determina necesidades trimestrales de requerimientos de mano de obra que recoge las demandas de las empresas y para los casos en que la previsión no se adecua a las necesidades y no se encuentra español o residente adecuado, se procesa la autorización de trabajo y residencia. Acepta implícitamente que las entradas irregulares seguirán siendo importantes y que los poderes públicos tienen la responsabilidad de ordenar y encauzar hacia la legalidad.

Sandell (2005) analiza la política española de regularización y en particular, el blanqueo de los 600.000 migrantes. Su lectura es sin embargo, diferente. Si bien reconoce que el método flexible seguido es exitoso en normalizar la situación llama la atención sobre el hecho que la recurrencia del fenómeno también indica que la política migratoria seguida en ese país no logra satisfacer las necesidades. Para evitar la acumulación migrantes en situación irregular sugiere aumentar la migración regular para responder mejor a la demanda real y destaca que ello es incompatible con autorización en el país de origen. Como alternativa propone la emisión de visas de búsqueda con seguimiento del éxito de la búsqueda y repatriación para los que no encuentran trabajo.

La muerte de 12 inmigrantes ecuatorianos indocumentados en España el 3 de febrero de 2001 pone en el centro de la atención pública la presencia de 150.000 migrantes de ese país en tal situación y genera la decisión de abordar la regularización de los migrantes mediante un acuerdo bilateral entre España y Ecuador que luego se reproduce con Colombia y posteriormente, con la República Dominicana. Se acuerda originalmente que los migrantes ecuatorianos ilegales viajarían a su país de origen con pasaje de ida y vuelta pagado y se les asegura que en el plazo de 1 a 2 meses obtendrían visado para retornar. Colombia solicitó ser también incluido en dicho procedimiento. El acuerdo con Colombia funcionó adecuadamente, no así el de Ecuador no tanto por falta de demanda, sino por la complejidad del procedimiento administrativo y el alto costo involucrado (Cachón, 2004). Con posterioridad, el gobierno de España decide eliminar el requisito de retorno al país de origen.

Los Acuerdos presentan como ventaja la apertura de un cauce legal de visados, pero frenan la migración. Establecen países preferentes, pero las empresas deciden las ofertas de empleo que fueron a países sin Acuerdos. Introduce una cultura de “legalidad migratoria”, pero su eficacia es limitada por falta de oferta de empleos, el desvío de demanda a terceros países por cercanía o por existencia de mecanismos temporales y complejidades administrativas con rechazos burocráticos.

La orientación más reciente de la política seguida por Estados Unidos en relación a los inmigrantes ilegales combina el rechazo a la amnistía con la protección de fronteras y el refuerzo de la aplicación de las leyes de inmigración para disminuir el arribo de nuevos ilegales, junto con introducir una regularización por un período determinado bajo un Programa de Trabajadores Temporales.²² La protección de la frontera incluye el refuerzo a la captura de ilegales en su llegada al país y su devolución a las ciudades de origen, reducción del tiempo involucrado en los procesos de deportación, aumento del personal de vigilancia, introducción de nuevas tecnologías de vigilancia y construcción de barreras físicas en la frontera sudoeste (vallas y muros). Por otro lado, se aumentaron las inspecciones en los lugares de trabajo arrestando a inmigrantes ilegales y sancionando a los empleadores responsables. Por último, el programa de trabajadores temporales, que explícitamente excluye la amnistía y no constituye una ruta para adquisición de ciudadanía, promueve la regularización temporal mediante el establecimiento de contactos entre empleadores y trabajadores extranjeros, los que podrán ser contratados previa comprobación de que no existen nacionales o inmigrantes legales disponibles. Incorpora el acceso a un permiso de residencia temporal con obligación de regreso al país de origen al finalizar el plazo. Dicho plan crea tarjetas temporales no modificables y se complementa con la introducción de nuevos requisitos de comprobación de identidad para acceder a licencias de conducir o tarjetas de identidad.²³

Argentina, al igual que España, también optó por establecer Acuerdos bilaterales con Bolivia, Perú y Paraguay, países de origen un alto número de migrantes en situación irregular. Dichos Acuerdos fueron firmados en 1999, pero el de Paraguay todavía no ha sido ratificado (Texidó y Pérez Vichich, 2005). Entre otras materias estos convenios estipulan que los migrantes en situación irregular pueden solicitar su regularización siguiendo el procedimiento incorporado en los mismos. La vigencia de los mismos mostró desde el comienzo las falencias originadas por el desajuste entre requisitos y realidades de los migrantes. Ello llevó a la adopción de Protocolos adicionales que pretendieron corregir las falencias en materia de tiempos de residencia requeridos, costo de la regularización y simplificación de procedimiento para padres, cónyuges y descendientes. De un permiso de residencia por 6 meses renovables hasta 3 años para optar por residencia permanente se pasó a una visa temporaria por 3 años con verificación anual gratuita de la regularidad de situación laboral; de costos elevados por pago de tasas en cada presentación y multiplicados en caso que se incluyeran familiares, se pasó a una tasa inicial y otra a los 3 años al

²² Esta política fue anunciada por el Presidente Bush en un discurso pronunciado a fines de 2005, (Veáse, The White House, 2005). Para un análisis de la política migratoria en América del Norte, incluyendo Estados Unidos, Canadá y México, véase Vereza, 2002.

²³ Dicho requisito fue incorporado en el paquete legislativo como “Real ID Act” aprobado por el Congreso en el 2006.

solicitar permanencia y se eliminó las tasas a los hijos menores de edad y a los indigentes. El tiempo de vigencia establecido inicialmente en 180 días se extendió a 365 días.

Los resultados alcanzados por los convenios vigentes fueron modestos, aunque el 70% de los bolivianos y peruanos que se acogieron a los mismos fueron regularizados. Sin embargo, ellos representan una fracción reducida de los irregulares estimados. La causa principal para el bajo número de presentaciones se atribuye a los costos involucrados en el proceso. También fueron el resultado de las condiciones políticas que generaron expectativas de que con el cambio de gobierno vendría una regularización extraordinaria las que, nuevamente al igual que en España, han sido el mecanismo más utilizado en Argentina.

Según la encuesta sobre migraciones laborales de la OIT de 2003 el 46% de los países consultados cuenta con un procedimiento establecido para regularizar trabajadores migrantes en situación irregular (Geronimi, 2004). Asimismo, los requisitos más frecuentes para proceder a la regularización son haber estado empleado un tiempo suficiente, la duración de su residencia en el país y no contar con antecedentes penales. Muchos países requieren una combinación de estas características o todas en conjunto como Brasil, Colombia, Ecuador, Estados Unidos y Uruguay. Otros países introducen requisitos adicionales como vínculos familiares con nacionales o residentes regulares (España), la situación familiar (Bélgica), el grado de integración del trabajador migrante o la presencia de niños en grupo familiar (Suiza). El conocimiento del idioma puede ser una ventaja, pero no una obligación (Estados Unidos).

En definitiva, tal como concluyen Texidó y Pérez Vichich (2004), las regularizaciones constituyen un instrumento útil para solucionar una serie de irregularidades, pero no para resolver la irregularidad migratoria. Los convenios, a su vez, permiten reducir la distancia entre las normas y la realidad migratoria, pero no resuelven la tensión existente entre políticas migratorias y la gestión restrictiva predominante de la cuestión migratoria.

3. Protección social y la movilidad protegida de los migrantes

Un mundo con mayor circulación internacional de personas requiere coordinar los sistemas de seguridad social para asegurar que los que se desplazan no experimenten pérdidas de derechos adquiridos en sus países de origen y tengan acceso a las coberturas necesarias en los países de destino. Para ello se examinarán las políticas de acceso a la protección en España y Estados Unidos y los programas de México para proteger a sus ciudadanos que residen en Estados Unidos. Con posterioridad se revisará la coordinación internacional de los sistemas de seguridad social para favorecer la movilidad protegida. Para ello se examina la experiencia de la UE, el Instrumento Andino de Seguridad Social y el Acuerdo Multilateral de Seguridad Social del MERCOSUR.

3.1 Políticas nacionales de protección social para los migrantes

Resulta interesante revisar la política seguida por España como país miembro de la UE y por su importancia como receptor de migrantes latinoamericanos. Según documentado por Abad (2007), siguiendo la política comunitaria la residencia legal constituye el criterio básico para el reconocimiento de derechos sociales a los extranjeros en España. Se desvinculan determinados derechos de la condición de legalidad de residencia para garantizarlos a cualquier extranjero con independencia de su situación administrativa. Solo se reduce la lista y cobertura de los derechos de los inmigrantes en situación irregular.

Los extranjeros en situación regular tienen acceso a los mismos derechos que los nacionales. Se les garantiza el acceso a la educación obligatoria y no obligatoria, la asistencia sanitaria, otras prestaciones sociales, ayuda para vivienda y políticas de protección familiar. La intensidad de la

protección, sin embargo, está vinculada con la inserción laboral regular y la consiguiente afiliación a la seguridad social. El trabajo regular lleva consigo la afiliación obligatoria lo que permite un acceso más amplio e igualitario a las prestaciones sanitarias y la percepción de prestaciones de desempleo y pensiones cuyos niveles se relacionan con la carrera ocupacional. Los inmigrantes en situación irregular también acceden a derechos sociales siempre que estén empadronados en el Ayuntamiento. Este registro constituye la puerta de entrada a la educación obligatoria gratuita, asistencia sanitaria y servicios sociales básicos. Los irregulares no empadronados, solo tienen acceso a la asistencia sanitaria pública de urgencia y a servicios sociales vinculados a necesidad extrema.

De manera similar a lo que acontece en España con los inmigrantes ilegales no empadronados, los inmigrantes ilegales en Estados Unidos tienen acceso a atención médica de urgencia, a atención prenatal de la mujer embarazada y a los programas de almuerzo escolar y nutrición infantil. Sin embargo, el empadronamiento en España habilita un acceso más amplio en educación y salud en condiciones equivalentes a los inmigrantes en situación regular, los que a su vez, son similares a los derechos de los españoles.

La Constitución de los Estados Unidos reconoce el principio de igualdad de trato con independencia del status legal, pero ello no impide otorgar un tratamiento asimétrico entre inmigrantes y población nativa. En 1986 se introduce una reforma a la legislación de migración que considera ilegal tanto a la contratación de trabajadores indocumentados como a los que trabajan sin autorización migratoria. Con posterioridad, una nueva legislación de bienestar social introducida en 1996, establece una diferenciación entre los inmigrantes legales según fueran residentes antes o después de dicha reforma y traslada la decisión y capacidad de proteger a los inmigrantes legales del gobierno federal a los estatales (Pardinas, 2007). Ello significó que los inmigrantes legales ingresados antes de 1996 que tenían acceso a transferencias de ayuda temporal para familias necesitadas y atención médica para personas sin seguro de salud y para los mayores de 65 años financiados por programas federales y por ende, aplicables en todos los Estados, fueran descentralizados y dependientes de la decisión y disponibilidad de recursos en cada uno de ellos. Como resultado, solo en 27 Estados dichas transferencias y las estampillas para alimentos continuaron con posterioridad a 1996.

El estudio mencionado analiza la evolución en el acceso a los programas sociales en los tres Estados donde existe una mayor concentración de mexicanos mostrando que en Texas, donde los inmigrantes mexicanos representan el 63.8% del total, los inmigrantes legales residentes con posterioridad a 1996, solo han tenido acceso con fondos estatales al programa de salud para niños; en California, donde representan el 44%, continuaron teniendo acceso a todos los programas con fondos del Estado y en Illinois, donde constituyen el 41% de los inmigrantes, se registra una situación intermedia ya que los fondos estatales disponibles solo cubren algunos programas, pero se focalizan en víctimas de violencia doméstica y en niños. La comparación entre 1994 y 1999 en el uso de servicios y programas públicos federales por parte de los inmigrantes legales registra una contracción que varía entre 60% en el caso de las transferencias por ayuda temporal a los necesitados y el 15% en el caso de atención médica para los que no están asegurados (Pardinas, 2007).

Los gobiernos de los países de origen de los migrantes pueden también contribuir a desarrollar programas de protección para sus nacionales residiendo en el exterior y para los familiares de los mismos que permanecen en el país. Algunos ejemplos que ilustran este tipo de políticas son las aplicadas por el gobierno de México (Pardinas, 2005). Debe destacarse en primer lugar, el apoyo que brindan las oficinas consulares en materias que van desde derechos humanos hasta laborales y administrativos. Más de 100000 atenciones fueron prestadas por la red consular mexicana en Estados Unidos durante el 2006. Otra iniciativa a destacar se concentra en el campo de la salud cuyo objetivo, entre otros, es aumentar el acceso de los inmigrantes a la atención médica independiente de su status legal. Dicha iniciativa se inició en California buscando mejorar

el acceso a los migrantes que generalmente pertenecen a familias sin seguro médico y trabajadores mexicanos que viven en la frontera y que requieren servicios de cobertura binacional. El seguro popular de salud se dirige al mismo objetivo pero se limita a la protección de la familia y no al trabajador migrante dado que para su acceso se requiere residencia en el territorio mexicano. Dentro de esta misma perspectiva puede ubicarse el programa para migrantes 3x1, que promueve aportes conjuntos de organizaciones de migrantes mexicanos en Estados Unidos y del gobierno mexicano a nivel federal, estadual y municipal. Los proyectos apoyados se refieren a salud, educación e infraestructura básica para beneficio de los familiares y comunidades de origen de los migrantes residentes en Estados Unidos.

3.2 Políticas para la movilidad protegida y sin pérdida de derechos adquiridos

Se requiere mejorar la coordinación internacional de los sistemas de seguridad social para apoyar y no desincentivar los flujos migratorios, a la vez, que evitar el desamparo de aquellos que migran sin acceder a una condición de residencia y trabajo legalmente reconocida en los países de destino. Existen una serie de iniciativas que avanzan en esta dirección. Entre ellas, destacaremos la de la UE, la CAN, el MERCOSUR y el convenio IBEROAMERICANO de Seguridad Social.

En el 2004 el Parlamento Europeo y el Consejo aprueban el Reglamento 883/2004 con el objetivo de simplificar y clarificar las normas comunitarias relativas a la coordinación de los sistemas de seguridad social de los Estados Miembros. El desarrollo de la legislación comunitaria en materia de seguridad social es reconocido como una condición necesaria para el ejercicio efectivo del derecho a la libre circulación de las personas incorporado como objetivo en el Tratado de la UE. El derecho comunitario busca coordinar los sistemas nacionales, más que armonizarlos al reconocer que ellos integran la cultura de cada Estado. En este marco de coordinación, los Estados miembros conservan el derecho de determinar las prestaciones y las condiciones de concesión y el Derecho comunitario impone normas y principios para asegurar que la aplicación de los mismos no perjudique a las personas que ejercen su derecho a la libre circulación.

Todas las personas que residen en el territorio de uno de los Estados miembros están sujetas a las obligaciones y pueden acogerse a los beneficios de la legislación de todo Estado miembro en las mismas condiciones que los nacionales. Garantiza derechos e igualdad de trato sobre la base de la residencia que se adquiere en un contexto de libre circulación. Se aplica a todos los nacionales de un Estado miembro que estén o hayan estado sujetos a la legislación de seguridad social de otro o más Estados miembros, así como a los miembros de su familia, con independencia de que sean trabajadores activos o sean pasivos. Es esta última extensión la innovación más importante que se introduce al incluir a todas las personas y no solo a los trabajadores como beneficiarios de la legislación de seguridad social de un Estado miembro.

Se reconoce el principio de acumulación de períodos, según el cual los períodos cubiertos bajo la legislación de un Estado miembro se tendrán en cuenta en todos los demás Estados miembros. La persona asegurada está sujeta a una legislación única que es la del Estado en el que ejerce una actividad profesional. Se cubren los ámbitos usuales de la seguridad social; enfermedad, maternidad, accidentes de trabajo, enfermedades profesionales, prestaciones de invalidez, subsidios de desempleo, prestaciones familiares, prestaciones de jubilación y subsidios de defunción. Al incluir la prejubilación garantiza que los beneficiarios podrán recibir sus prestaciones en otro Estado miembro y quedarán cubiertos por los servicios sanitarios y las prestaciones familiares. De manera similar, las prestaciones de desempleo pueden exportarse a otro Estado miembro durante el período de búsqueda de empleo en ese Estado.

En la CAN se introduce el Instrumento Andino de Seguridad Social mediante la Decisión 583 del 2004 (Capriles, 2005). El objetivo central es que todo País Miembro otorgue a los

migrantes laborales y a sus beneficiarios igual trato que los nacionales en todas las prestaciones de seguridad social, garantizando el acceso a una adecuada protección social y preservando los derechos adquiridos mediante la totalización de los períodos de afiliación en su vida laboral. Los Países Miembros se comprometen a garantizar, de acuerdo a la legislación de seguridad social vigente en donde se desarrolla la actividad laboral, tanto las prestaciones las prestaciones sanitarias como las económicas y la totalización de los períodos de contribuciones efectuadas en los Países Miembros donde haya trabajado.

En el ámbito de MERCOSUR se avanza en el reconocimiento de derechos de la seguridad social a los trabajadores que presten o hayan prestado servicios en cualquiera de los Estados partes reconociéndoles, así como a sus familiares, los mismos derechos y obligaciones que los nacionales de dichos Estados partes. El ámbito de aplicación se refiere a las prestaciones contributivas pecuniarias y de salud existentes en los Estados partes, mientras que cada Estado parte concederá dichas prestaciones de acuerdo con su propia legislación. Dicho Acuerdo aprobado en diciembre de 1997, entró en vigencia al completarse su proceso de adhesión el 1 de junio de 2005 con la incorporación de Paraguay (Argentina, Brasil y Uruguay ya lo habían hecho con anterioridad).

El Acuerdo incluye la totalización de los períodos de seguro o cotización efectuados en los Estados Partes para la concesión de prestaciones por vejez, edad avanzada, invalidez o muerte. Se incluye también a los trabajadores afiliados a un régimen de jubilaciones y pensiones de capitalización individual establecido por alguno de los Estados Partes para la obtención de las prestaciones por vejez, invalidez o muerte. La prestación por jubilación se abonará en el país de residencia y será calculado en proporción a los años de servicios desempeñados en cada país. La solicitud de jubilación o pensión deberá efectuarse ante la entidad del país donde residan o hayan realizado la última actividad.

El Acuerdo constituye un avance que permitirá proteger más adecuadamente a los migrantes dentro del MERCOSUR y reconocer los derechos adquiridos en otros países miembros. Deberá complementarse con el Acuerdo de Libre Circulación de Personas del 2002 analizado más arriba. Todavía está lejos de la amplitud de la coordinación de los sistemas de seguridad social aplicada en la UE. Se restringe a trabajadores con sus familias, lo que posiblemente sea subsanable al incorporarse las implicaciones del Acuerdo de Libre Circulación. Queda también espacio para ampliar las prestaciones cubiertas y las nuevas modalidades y flexibilidades introducidas en la UE.

Además de su política de protección social encuadrada en el marco comunitario, España cuenta con una decena de convenios bilaterales con países de América Latina, que establecen obligaciones recíprocas (Abad, 2007).²⁴ Cuatro entre ellos incluyen asistencia sanitaria por maternidad, enfermedad o accidente, mientras que todos incluyen prestaciones económicas por incapacidad temporal y maternidad, incapacidad permanente, vejez, muerte y supervivencia, protección familiar y accidentes de trabajo y enfermedad profesional. Solo uno, Chile, incluye prestaciones por desempleo. La legislación aplicable es la del país donde se ejerza la actividad laboral, se suman los períodos de cotización registrados en ambos países para las prestaciones de carácter contributivo y las mismas se pueden percibir en el país de residencia.

A fines del 2007 se aprobó el Convenio Multilateral Iberoamericanos que beneficiará a los trabajadores migrantes de 22 países.²⁵ El Convenio entrará en vigencia luego que al menos los Parlamentos de siete países firmantes lo ratifiquen y será aplicable a todos los que concurran en ratificarlo. Sin embargo, el Convenio no deja sin efecto los convenios bilaterales de seguridad

²⁴ Argentina (1997), Brasil (1995), Chile (1997), Ecuador (1969 y adicional de 1974), México (1994), Paraguay (1998), Perú (2003), República Dominicana (2004), Uruguay (1997) y Venezuela (1998).

²⁵ Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Cuba, Ecuador, El Salvador, España, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Paraguay, Perú, Portugal, República Dominicana, Uruguay, Venezuela y Andorra.

social vigentes entre distintos países cuando las cláusulas previstas en estos últimos fueran más favorables para el usuario.

Este Convenio, al igual que el de MERCOSUR, se aplicará a todos los trabajadores y sus familiares beneficiarios y derechohabientes. Se incluyen las prestaciones económicas de invalidez, vejez, de supervivencia y de accidentes de trabajo y de enfermedades profesionales. El Convenio no se aplicará a los regímenes no contributivos, ni a la asistencia social. Las prestaciones médicas previstas en las legislaciones de los Estados Parte no fueron incorporadas al Convenio sin perjuicio de que de puedan introducirse con posterioridad mediante acuerdos entre dos o más Estados Parte.

Se introduce la igualdad de trato en los derechos y obligaciones definidas por la legislación del Estado en que desarrollen su actividad. Se totalizan las contribuciones efectuadas en Estados Partes y se suman los periodos de cotización provisional los que se aplicaran para determinar los beneficios que correspondan y el cumplimiento de períodos mínimos de cotización según sean exigibles en cada país. El pago de pensiones se efectúa en el país de residencia siendo posible exportarlas a otro país sin costos adicionales de transferencia para el asegurado. Se contempla también que los trabajadores desplazados por la empresa en que laboran hacia otros países pueden seguir cotizando por uno o dos años en el país de origen de la empresa sin tener obligación de cotizar también en el país al que han sido trasladados.

Se introduce también un capítulo especial referente a la coordinación de regímenes y legislaciones basados en el ahorro y la capitalización. Al respecto se establece que cuando se trate de regímenes de capitalización se financiarán las pensiones con el saldo acumulado en los términos establecidos en la legislación del Estado Parte que se trate. Si de acuerdo a dicha legislación se garantiza una pensión mínima y el saldo generado fuera insuficiente se procederá a la totalización de los períodos cumplidos en otros Estados Parte para acceder al beneficio de pensión mínima de vejez o invalidez en la proporción que corresponda.

Los comentarios efectuados al relacionar el Acuerdo de MERCOSUR con el de la UE o incluso con la política aplicada por España en relación el acceso a la protección social de los inmigrantes residentes en ese país, son también aplicables al Convenio Multilateral recientemente aprobado. Ambos, significan avances en mejorar la cobertura y en incentivar el flujo de migrantes entre países. Sus efectos potenciales son de gran magnitud. CELADE/CEPAL (2007a) estima que de acuerdo a los Censos de Población de la ronda de 2000 los inmigrantes económicamente activos que alcanzaban a 2,4 millones serían los beneficiarios directos del Convenio Iberoamericano. A ello deberían agregarse 2,0 millones de beneficiarios indirectos. **Con ello la estimación de potenciales beneficiarios directos e indirectos alcanzaría a 4,4 millones, sobre la base de los censos del 2000, la que podría elevarse a 5,5 millones si se extrapolan datos más recientes.**

Los beneficiarios directos serían los trabajadores inmigrantes iberoamericanos en América Latina, España y Portugal los que accederían a una mejor pensión de retiro y de incapacidad, mientras que los beneficiarios indirectos se beneficiarían con prestaciones derivadas de sobrevivientes (viudez, orfandad). Según esta misma estimación, cuatro de cada cinco de los potenciales beneficiarios se encuentran en América Latina y una quinta parte en España y Portugal. Tres países concentran el 71% del total (Argentina 28%, Venezuela 23% y España 20%), mientras que en Brasil, Costa Rica y Chile se encuentra el 17%. A pesar del predominio de las mujeres en las corrientes migratorias, dada su menor representación en la población económicamente activa, la mayoría de los beneficiarios directos serían hombres (60%).

IV. Conclusiones

Del análisis efectuado en este trabajo se desprenden un conjunto de conclusiones que se han destacado en las respectivas secciones. Conviene, sin embargo, destacar tres de orden general.

La primera conclusión se refiere a la asimetría existente en las políticas aplicadas en el marco de la globalización que se concentran en la liberalización de los movimientos internacionales de capital, de bienes y de servicios y en la disminución de las barreras que los afectan. Existe un tratamiento diferente con respecto a la libre circulación de personas y en particular, la de trabajadores. Los argumentos para corregir esta omisión son contundentes, una nueva política global y nacional que avance en esta dirección contribuye a aumentar la eficiencia y la equidad en ambos niveles. Permite utilizar mejor los recursos humanos disponibles y disminuye las diferencias de ingresos entre países. Los argumentos defensivos basados en la competencia espuria que pueden significar los migrantes para los trabajadores nativos carecen de fundamento. Por un lado, no compiten sino que desarrollan tareas para las que no se cuenta con mano de obra disponible y por otro, porque la de-localización de las empresas, componente importante en la búsqueda de una mayor eficiencia, demanda a aquellos trabajadores con capacidades y con remuneraciones más competitivas. Las investigaciones disponibles permiten sostener además, que una mayor apertura al acceso de los migrantes a los países de más desarrollo será significativamente más efectiva que cualquier progreso alcanzable en las rondas de negociaciones comerciales o que los recursos canalizados a través de

la ayuda para el desarrollo. Una primera conclusión es que hay que avanzar en la incorporación a la agenda global la promoción de la libre circulación de personas y de trabajadores, en particular.

La segunda conclusión se refiere al acceso de los migrantes a la protección social en condiciones más igualitarias con los nativos. La información que analizamos en este trabajo muestra que, en su conjunto, los migrantes en América Latina no presentan una cobertura significativamente diferente a la registrada por los nacidos en los países de destino. Sin embargo, las diferencias emergen cuando se homogenizan las características personales, la inserción laboral y la situación contractual de la relación laboral. Influye también el país de procedencia notándose que los migrantes intra-latinoamericanos están en condiciones inferiores que los que provienen del resto del mundo, pero aún entre los primeros, existe diferenciación según el grado de desarrollo del país de procedencia. Las diferencias no son similares entre países, lo que sugiere que el país de destino también influye y en particular, las características de sus sistemas de protección social y la cultura de incorporación o de tolerancia predominante. Debe reconocerse también que las brechas existentes están subestimadas, dada la insuficiencia de las fuentes estadísticas para captar los migrantes en situación irregular. Ellos constituyen un contingente significativo en la mayoría de los países y son los más vulnerables a la desprotección.

Estos aspectos se observan con nitidez al revisar los estudios efectuados para Argentina y Costa Rica dentro del proyecto CEPAL-BID. Ambos se caracterizan por su receptividad histórica de inmigrantes y por sus políticas más igualitarias las que, entre otras cosas, se traducen en mayores coberturas de las políticas sociales. Confirma, sin embargo, que aún en ellos los migrantes tienen un menor acceso relativo que los nativos y que ello se vincula también con su inserción laboral menos favorable y su menor disponibilidad de capital humano, lo que se traduce en una menor cobertura de pensiones y jubilaciones. Ello ocurre también en salud. Sin embargo, las políticas sociales más universales permiten disminuir las diferencias en salud, al poseer ambos países atención médica y hospitalaria pública. Lo mismo se observa en materia de educación donde las diferencias en educación pre-escolar y primaria entre los inmigrantes y los nativos son inexistentes y solo comienzan a ampliarse en los niveles secundarios y particularmente, en la universidad.

La tercera conclusión general se refiere a las políticas para avanzar hacia una movilidad internacional protegida. Avanzar en la libre circulación de personas, regularizar a los irregulares y promover la movilidad mediante una protección social garantizada como derecho y transferible entre países. La lógica de la soberanía nacional y del proteccionismo en relación a los inmigrantes no debe impedir el avance hacia una mayor circulación de personas. La política comunitaria de la UE muestra esa evolución, la que sin perder la identidad nacional, genera un ambiente de libre circulación para todos los habitantes de los países miembros que pueden residir prácticamente sin requisitos en el Estado miembros que prefieran, en compañía de sus familias. Este tema adquiere aún mayor importancia para la UE ampliada que incorpora recientemente países en transición. Lo mismo ocurre, aunque de manera más limitada y en menor escala, en los acuerdos de libre circulación del MERCOSUR. El énfasis en la libre circulación de las personas y no solo de trabajadores y en el derecho a la residencia constituye un enfoque adecuado.

Se requiere mejorar las políticas de regularización de los migrantes en situación irregular. Los indocumentados, no solo son extranjeros, sino generalmente excluidos y discriminados. Los esfuerzos de regularización han mostrado sus frutos en países como España que los efectúa periódicamente lo que permite asimilar a grandes contingentes de migrantes. Lo mismo ocurre en Argentina. La efectividad de la política reciente de Estados Unidos deberá evaluarse oportunamente. Es importante señalar que la expulsión crecientemente se convierte en una política de última alternativa y no en un instrumento común de la política migratoria. Los sistemas de cuotas o contingentes de migrantes son útiles y permiten un mayor control, pero su desfase con las

necesidades emergentes en los países de destino requiere de una mayor flexibilidad para evitar la expansión de los migrantes en situación irregular.

Por último, la movilidad protegida definida a partir de los derechos, el trato igualitario y el reconocimiento de los derechos adquiridos y su portabilidad, contribuye a una circulación internacional de personas más ordenada y gobernable. Los marcos normativos muestran avances que pueden ser útiles para mejorar las políticas. Nuevamente las políticas de España, siguiendo los lineamientos de la política comunitaria, al identificar la residencia de las personas como originaria de derechos y obligaciones, con independencia de su condición de legalidad resultan en un acceso más igualitario y más atractivo. Los migrantes en situación irregular, aunque gozan de menor acceso, no son excluidos de la protección de las políticas sociales. Los Acuerdos de MERCOSUR, el CAN y el Acuerdo Multilateral Iberoamericano son también iniciativas que avanza en reconocer derechos de protección y adecuan los sistemas de pensiones a las necesidades de los trabajadores y sus familias, cuya vida laboral probablemente significará residencias en diversos países y cuyo reconocimiento evita pérdidas de derechos adquiridos proporciona incentivos a la mayor movilidad.

Bibliografía

- Abad, C. (2007), “Protección Social y Migraciones Internacionales: El Caso de España”, Proyecto CEPAL-BID, Santiago, Documento para Discusión, versión preliminar.
- CEPAL (2006b), La Protección Social de Cara al Futuro: Acceso, financiamiento y solidaridad, Naciones Unidas, Santiago.
- Barahona, M. A., C. Carmona y P. Sauma (2007), “Protección Social y Migraciones Internacionales: El Caso de Costa Rica”, Proyecto CEPAL-BID, Santiago, Documento para Discusión, versión preliminar.
- Birdsall, N. (2007), Preface to L. Pritchett, Let Their People Come, Center for Global Development, Washington, D.C.
- Cachón, L. (2004), “Los acuerdos bilaterales celebrados por España con Ecuador y Colombia”, en Geronimi, E. Cachón, A. y Texidó, E. “Acuerdos bilaterales de migración de mano de obra: Estudio de casos, Estudios sobre Migraciones Internacionales, N° 66, Programa de Migraciones Internacionales, OIT, Ginebra.
- Carriles, G. (2005), “La regulación del mercado laboral en la Comunidad Andina”. <http://www.eclac.cl/brasil/noticias/paginas/2/2962/capriles-la>.
- CEPAL (2007), Migración internacional, derechos humanos y desarrollo en América Latina y el Caribe, Síntesis y Conclusiones. Naciones Unidas, Santiago de Chile.
- CEPAL/CELADE (2007a), “Estimación del número de trabajadores migrantes en Ibero América”, Trabajo preparado para la XVII Cumbre Iberoamericana, celebrada en Santiago de Chile.
- CEPAL (2006), Panorama Social de América Latina 2005. Naciones Unidas, Santiago.
- CEPAL (2006a), Migración Internacional, Observatorio Demográfico N° 1, Naciones Unidas, Santiago.
- CEPAL (2006b), La Protección Social de Cara al Futuro: acceso, financiamiento y solidaridad, Naciones Unidas, Santiago.
- Clark, X., Hatton, T. G. y J. G. Williamson (2003), “What Explains Cross-Border Migration in Latin America? Harvard Institute of Economic Research, Discussion Paper No. 2012, Harvard University, Cambridge, Massachusetts.

- Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social (2007), XVII Cumbre Iberoamericana, Santiago de Chile, http://www.oiss.org/IMG/pdf/Convenio_2007_esp.pdf.
- Geronimi, E. (2004), “Acuerdos bilaterales: resultados de la encuesta sobre migraciones laborales de la OIT, 2003”, en Geronimi, E., Cachón, A. y Texidó, E. “Acuerdos bilaterales de migración de mano de obra: Estudio de casos, Estudios sobre Migraciones Internacionales, N° 66, Programa de Migraciones Internacionales, OIT, Ginebra.
- Galbraith, J.K. (1979), *The Nature of Mass Poverty*, Cambridge, MA, Harvard University Press.
- Gurrieri, J. (2005), “El proceso consultivo en América del Sur. La Conferencia Sudamericana sobre migraciones”. Trabajo presentado a la Reunión del Grupo de Expertos sobre Migraciones Internacionales y Desarrollo en América Latina y el Caribe, Naciones Unidas, México.
- Hatton, T. J. y J.F. Williamson (1998), *The Age of Mass Migration: Causes and Economic Impact*. Oxford University Press, New York and Oxford.
- Mármora, L. (2006), “Programas y políticas de regularización e integración del inmigrante”, Trabajo presentado al Encuentro Iberoamericano sobre Migración y Desarrollo, Madrid 18-19 de julio.
- Martínez, J. (2003), “El encanto de los datos: Sociodemografía de la inmigración en Chile según el censo de 2002”, Serie Población y Desarrollo N° 49, CEPAL/CELADE, Naciones Unidas, Santiago.
- Mauricio, R. (2007), “Protección Social y Migraciones Internacionales: Caso Argentina”, Proyecto CEPAL-BID, Santiago, Documento para Discusión, versión preliminar.
- MERCOSUR, Acuerdo Multilateral de Seguridad Social, (1997), <http://www.parlamento.gub.uy/htmlstat/pl/acuerdos/acue17207.htm>.
- MERCOSUR, Acuerdo sobre residencia para nacionales de los Estados Partes del MERCOSUR, Bolivia y Chile, <http://www.parlamento.gub.uy/htmlstat/pl/acuerdos/acue/acuel7927-2.htm>.
- Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de Argentina (2006), “Trabajo, ocupación y empleo”, Serie Estudios/5, Buenos Aires.
- Pardinas, J. E. (2007), “Los retos de la migración en México: Un espejo de dos caras”, Proyecto CEPAL-BID, Santiago, Documento para Discusión, versión preliminar.
- Pérez Vichich, N. (2005), “El MERCOSUR y la Migración Internacional”, Trabajo presentado a la Reunión del Grupo de Expertos sobre Migraciones Internacionales y Desarrollo en América Latina y el Caribe, Naciones Unidas, México.
- Pritchett, L. (2007), *Let Their People Come: Breaking the Gridlock on Global Labor Mobility*. Center for Global Development, Washington, D.C.
- Ratha, D. y W. Shaw (2007), *South-South Migration and Remittances*, World Bank Working Paper No. 102. The World Bank, Washington, D.C.
- Rodrik, D. (2002), “Feasible Globalizations”, National Bureau of Economic Research, Working Paper 9129, Cambridge, Massachusetts.
- Solimano, A. (2003), “Globalización y migraciones Internacionales: la experiencia de América Latina”, Revista de la CEPAL 80, Naciones Unidas, Santiago.
- Solimano, A y V. E. Tokman, (2007), “Migraciones internacionales en un contexto de crecimiento económico: El caso de Chile”, Serie Macroeconomía del Desarrollo N° 54, CEPAL, Naciones Unidas, Santiago.
- Solimano, A y C. Allendes (2007), “Migraciones internacionales, remesas y el desarrollo económico: la experiencia latinoamericana”, CEPAL, División de Desarrollo, Serie Macroeconomía del Desarrollo 59, Naciones Unidas, Santiago.
- Sandell, R. (2005), “En busca de una inmigración regular en España”, Real Instituto El Cano de Estudios Internacionales y Estratégicos, Demografía y Población, Madrid.
- Texidó, E. y N. Pérez Vichich (2004), “Los acuerdos bilaterales celebrados por Argentina con Bolivia, Paraguay y Perú”, en Geronimi, E. Cachón, A. y Texidó, E. “Acuerdos bilaterales de migración de mano de obra: Estudio de casos, Estudios sobre Migraciones Internacionales, N° 66, Programa de Migraciones Internacionales, OIT, Ginebra.
- The White House (2005), “La protección de Estados Unidos por medio de la reforma migratoria”, discurso pronunciado por el Presidente Bush en Tucson, Arizona, <http://whitehouse.gov/news/releases/2005/11/20051128-3.es.html>.
- Tokman, V. E. (2006), “Inserción laboral, mercados de trabajo y protección social”, Serie Financiamiento del Desarrollo, N° 170, Cepal, Unidad de Estudios Especiales, Naciones Unidas, Santiago.
- Unión Europea (2004), Reglamento (CE) 883/2004, “Hacia una mejor coordinación de los sistemas de seguridad social”, <http://europa.eu/scadplus/leg/es/cha/c10521.htm>.
- Unión Europea (2004a), Directiva 2004/38/CE, “Derecho de libre circulación y residencia de los ciudadanos de la Unión y de los miembros de su familia”, <http://europa.eu/scadplus/leg/es/lvb/133152.htm>.
- Verea, M. (2002), “La inmigración laboral temporal en la región de América del Norte”, en “Dimensión social de la globalización y en los procesos de integración”. M. C, Ferreira, P. Verge, M. Verea y T. Sala, Documento de Trabajo 146, OIT, Oficina Regional para las Américas/Proyecto OIT-CMT, Lima.
- Villa, M. y J. Martínez (2004), “International migration in Latin America and the Caribbean: a summary view of trends and patterns”, CEPAL-CELADE, no publicado, Santiago.



NACIONES UNIDAS

Serie

C E P A L

macroeconomía del desarrollo

Números publicados

Un listado completo así como los archivos pdf están disponibles en

www.cepal.org/publicaciones

- 67 Movilidad internacional de personas y protección social, Víctor E. Tokman, (LC/L.2913-P), N° de venta S.08.II.G.46 (US\$ 10.00), 2008.
- 66 Impuestos a los patrimonios en América Latina, Claudia De Cesare y José Francisco Lazo, (LC/L. 2902-P), N° de venta S.08.II.G.38 (US\$ 10.00), 2008.
- 65 The Middle Class and the Development Process, Andrés Solimano (LC/L. 2892-P). Sales No. E.08.II.G.29 (US\$ 10.00), 2008.
- 64 La especialización intraindustrial en Mercosur, Jorge Lucángeli, (LC/L.2853-P), N° de venta S.07.II.G.177 (US\$ 10.00), 2007.
- 63 Patrones de la inversión y el ahorro en la Argentina, Ariel Coremberg, Patricia Goldszier, Daniel Heymann, Adrián Ramos (LC/L.2852-P), N° de venta S.07.II.G.176 (US\$ 10.00), 2007.
- 62 Equilibrium Real Exchange Rates, Misalignment and Competitiveness in the Southern Cone, Peter J. Montiel, (LC/L.2850-P), Sales No. E.07.II.G.174 (US\$ 10.00), 2007.
- 61 La flexibilidad del mercado de trabajo en América Latina y el Caribe. Aspectos del debate, alguna evidencia y políticas, Jürgen Weller, (LC/L.2848.-P), N° de venta S.07.II.G.171 (US\$ 10.00), 2007.
- 60 La tributación directa en América Latina y los desafíos a la imposición sobre la renta, Oscar Cetrángolo y Juan Carlos Gómez-Sabaini, (LC/L.2838-P), N° de venta S.07.II.G.159 (US\$ 10.00), 2007.
- 59 Migraciones internacionales, remesas y el desarrollo económico: la experiencia latinoamericana, Andrés Solimano y Claudia Allendes, (LC/L.2813-P), N° de venta S.07.II.G.144 (US\$ 10.00), 2007.
- 58 Economic Growth in Latin America and the Caribbean: Growth Transitions Rather than Steady States, Mario Gutiérrez, (LC/L.2784-P), Sales No. E.05.II.G (US\$ 10.00), 2007.
- 57 Savings in Latin America After the Mid-1990's. Determinants, Constraints and Policies, Mario Gutiérrez, (LC/L.2662-P), Sales No. E.07.II.G.13 (US\$ 10.00), 2007.
- 56 Coordination of Public Expenditure in Transport Infrastructure: Analysis and Policy Perspectives for Latin America, Rodrigo Cárcamo-Díaz y John Gabriel Goddard (LC/L.2660-P), Sales No. E.07.II.G.11 (US\$10.00), 2007.
- 55 Asset Accumulation by the Middle Class and the Poor in Latin America: Political Economy and Governance Dimensions, Andrés Solimano (LC/L.2649-P), Sales No. E.06.II.G.176 (US\$ 10.00), 2006.
- 54 Migraciones internacionales en un contexto de crecimiento económico. El caso de Chile, Andrés Solimano y Víctor Tokman (LC/L.2608-P), N° de venta S.06.II.G.131 (US\$ 10.00), 2006.

- El lector interesado en adquirir números anteriores de esta serie puede solicitarlos dirigiendo su correspondencia a la Unidad de Distribución, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile, Fax (562) 210 2069, correo electrónico: publications@cepal.org.

Nombre:

Actividad:

Dirección:

Código postal, ciudad, país:

Tel.: Fax: E.mail: