

# PROPUESTAS PARA VINCULAR LAS **POLÍTICAS** DE MIGRACIÓN Y EMPLEO





# PROPUESTAS PARA VINCULAR LAS POLÍTICAS DE MIGRACIÓN Y EMPLEO



Fortalecimiento del diálogo y de la cooperación entre la UE y ALC para el establecimiento de modelos de gestión sobre migración y políticas de desarrollo



El proyecto “Fortalecimiento del diálogo y de la cooperación entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe para el establecimiento de modelos de gestión sobre migración y políticas de desarrollo” (Ref. Comisión Europea: DCI-MIGR/2010/259-532) está financiado íntegramente por la Unión Europea. Se inició en enero de 2011 con una duración de 36 meses.

<http://www.migracion-ue-alc.eu/> - [info@migracion-ue-alc.eu](mailto:info@migracion-ue-alc.eu)

La Unión Europea es una asociación económica y política única, formada por 27 países europeos.

En 1957, la firma de los tratados de Roma muestra la voluntad de los seis Estados fundadores de crear un espacio económico común. Desde entonces, la Comunidad, más tarde Unión Europea, en constante expansión sigue acogiendo nuevos Estados miembros. La Unión se ha convertido en un enorme mercado único con una moneda común: el euro.

Lo que comenzó como una unión puramente económica ha evolucionado hasta convertirse en una organización activa en todos los frentes, desde la ayuda al desarrollo hasta la política medioambiental. Gracias a la supresión de los controles fronterizos entre los países de la UE, ahora se puede viajar libremente por la mayor parte de ella. También es mucho más fácil vivir y trabajar en otro país de la UE.

Cinco instituciones principales de la Unión Europea son el Parlamento Europeo, el Consejo Europeo, el Consejo de la Unión Europea, la Comisión Europea y el Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

La Unión Europea es el principal agente de la cooperación internacional y la ayuda al desarrollo. Es también el mayor donante mundial de ayuda humanitaria. La finalidad primordial de la política de desarrollo de la UE es la erradicación de la pobreza, según el acuerdo de noviembre de 2000.

<http://europa.eu/>

### **Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP)**

Federico Suárez - [fsuarez@fiiapp.org](mailto:fsuarez@fiiapp.org)

Calle Beatriz de Bobadilla, 18, 28040 Madrid – España

Tel.: +34 91 591 46 08 – Fax: +34 91 533 52 36

La presente publicación ha sido elaborada con la financiación de la Unión Europea. El contenido de la misma es responsabilidad exclusiva de los autores y en ningún caso debe considerarse que refleja los puntos de vista de la Unión Europea o de los socios del proyecto (OIM y FIIAPP).

# ÍNDICE

<b>Prólogo</b> .....	13
<b>Introducción</b> .....	17
1. ¿Qué pretendemos con este manual? .....	17
2. ¿Cuál es el enfoque elegido? .....	18
3. ¿Por qué vemos conveniente este manual? .....	20
4. La perspectiva de política pública y el esquema expositivo.....	21
5. ¿Para qué y para quién hacemos el manual? Nuestro público .....	23
6. ¡Otro manual sobre migración y empleo!: el contenido de los capítulos .....	23
<b>Capítulo 1: Migración y empleo en América Latina</b> .....	27
1. Introducción .....	27
2. El factor demográfico .....	29
3. El empleo y el salario mínimo en América Latina .....	31
4. Empleo precario .....	35
5. Empleo profesional y oportunidades por género .....	39
6. Orígenes y desarrollo de la migración en América Latina y el Caribe ...	40
7. Conclusiones .....	50
Bibliografía .....	52
<b>Capítulo 2: Retorno y reintegración de los migrantes latinoamericanos en Europa</b> .....	53
1. Introducción .....	53
2. Estado de la cuestión según las cifras: los latinoamericanos que abandonan España .....	54

3. Debates: El retorno como fracaso, como cumplimiento del plan migratorio o como respuesta adaptativa .....	60
4. Propuestas identificadas y actores clave para su implementación .....	63
4.1. Propuestas identificadas .....	63
4.2. Actores clave en su implementación .....	64
5. Desglose de las propuestas identificadas .....	66
5.1. Propuesta 1: Establecer programas diferenciados en lugar de un programa único .....	66
5.2. Propuesta 2: Ampliación de la población objetivo de los programas .....	72
5.3. Propuesta 3: Apoyo integral, especializado y personalizado .....	78
5.4. Propuesta 4: Monitorización del apoyo individual y evaluación de programas .....	83
6. Conclusiones .....	87
Bibliografía .....	88

<b>Capítulo 3: Procedimientos y pasos a seguir para mejorar el vínculo entre la migración y el empleo .....</b>	<b>91</b>
1. Introducción .....	91
2. Debates, opciones y estado de la cuestión .....	93
3. Procedimientos para vincular la migración al empleo .....	101
3.1. Paso 1: Identificar los temas centrales de la migración laboral ...	101
3.2. Paso 2: Priorizar los sectores económicos vinculados a los temas de migración laboral .....	102
3.3. Paso 3: Creación de mecanismos de coordinación de la política migratoria en el marco del diálogo social .....	103
3.4. Paso 4: Creación e institucionalización de programas de gestión de	

la migración laboral .....	106
3.5. Paso 5: Seguimiento, monitoreo y evaluación de la Política de Migración Laboral .....	107
4. Propuestas identificadas .....	109
5. Desglose de las propuestas identificadas .....	110
5.1. Propuesta 1: Asignar un rol clave a los Ministerios de Trabajo ....	110
5.2. Propuesta 2: Diseñar mesas de trabajo intersectoriales de políticas migratorias .....	113
5.3. Propuesta 3: Diseñar oficinas de información .....	117
5.4. Propuesta 4: Desarrollar mecanismos de información .....	119
6. Recomendaciones a nivel nacional, regional, binacional .....	121
6.1. Recomendaciones a nivel nacional .....	121
6.2. Recomendaciones a nivel regional y binacional .....	121
6.3. Recomendaciones UE-América Latina .....	122
Bibliografía .....	123

<b>Capítulo 4: Migración y autoempleo: lecciones aprendidas para la inserción laboral por cuenta propia .....</b>	<b>125</b>
1. Introducción .....	125
2. Migración y empresariado: ¿qué es diferente? .....	127
3. Autoempleo y migración de retorno .....	132
4. Propuestas identificadas .....	134
5. Desglose de las propuestas identificadas .....	136
5.1. Mejora para el acceso y movilización del capital financiero.....	136
5.2. Fortalecimiento del capital humano de los emprendedores .....	141
5.3. Maximización del capital social de los emprendedores .....	146

Bibliografía .....	151
--------------------	-----

**Capítulo 5: Promoviendo el movimiento circular del conocimiento:  
migraciones cualificadas y reconocimiento de las capacidades .....157**

1. Introducción .....	157
2. Debates, opciones y estado de la cuestión .....	159
3. Propuestas identificadas .....	169
4. Desglose de las propuestas identificadas .....	170
4.1. Diseñar esquemas de movilidad para trabajadores cualificados..	171
4.2. Potenciar el diálogo y la cooperación entre países .....	175
4.3. Fortalecer el diálogo y la cooperación público-privada .....	180
4.4. Establecer esquemas integrales de movilidad del conocimiento .....	183
5. Recomendaciones .....	187
Bibliografía .....	189

**Capítulo 6: Migraciones femeninas, políticas de empleo y provisión de  
cuidados .....193**

1. Introducción .....	193
2. Debates, opciones y estado de la cuestión .....	196
3. Propuestas identificadas .....	201
4. Desglose de las propuestas identificadas .....	202
4.1. Flexibilizar las políticas migratorias en materia de permisos de trabajo y de residencia.....	202
4.2. Apoyar activamente las transiciones desde el empleo informal al empleo formal .....	208
4.3. Vincular las políticas públicas de protección social con las políticas	

migratorias y de empleo .....	212
4.4. Revisar la regulación laboral del servicio doméstico .....	217
Bibliografía .....	221
<b>Conclusiones</b> .....	225
1. El enfoque de las capacidades y las migraciones .....	225
2. Políticas para acrecentar la fluidez migratoria y obstáculos para su viabilidad .....	227
3. Breve listado de propuestas y recomendaciones .....	229
<b>Lista de acrónimos</b> .....	231



# Lista de cuadros, gráficas y tablas

## **Capítulo 1: Migración y empleo en América Latina**

Cuadro 1: Salarios mínimos oficiales por país, en moneda nacional y la equivalencia en dólares, 2009-2011 .....	34
Cuadro 2: Índice de intensidad migratoria en ALC .....	45
Gráfico 1: Diez primeras nacionalidades latinoamericanas en España ...	48

## **Capítulo 2: Retorno y reintegración de los migrantes latinoamericanos en Europa**

Tabla 1: Bajas registradas en España con destino al extranjero 2007-2011, por país de nacimiento y año .....	55
Gráfico 1: Bajas por traslado de residencia de España al extranjero por cada 100 empadronados en 2011, por país de nacionalidad y sexo .....	57
Gráfico 2: Bajas por traslado de residencia de España al extranjero por cada 100 empadronados en cada grupo de edad y origen, 2011 .....	58
Cuadro-resumen 1: Volumen y rasgos de los migrantes latinoamericanos que abandonan España .....	59
Tabla 2: Causas desencadenantes del retorno y factores clave para la reintegración .....	62

## **Capítulo 4: Migración y autoempleo: lecciones aprendidas para la inserción laboral por cuenta propia**

Cuadro 1: Factores que condicionan la aparición de empresariado migrante o retornado .....	131
--	-----

Cuadro 2: Capital financiero: acceso a recursos y movilización .....	139
Cuadro 3: Capital humano. Acceso y movilización .....	143
Cuadro 4: Capital social en la empresa inmigrante: redes y movilización .....	148
Tabla 1: Resumen de recomendaciones para la implementación de programas de emprendimiento inmigrantes .....	150

## **Capítulo 5: Promoviendo el movimiento circular del conocimiento: migraciones calificadas y reconocimiento de las capacidades**

Figura 1: El balance de la “fuga de cerebros” para los países de origen y de destino .....	161
Figura 2: Remesas según años de escolarización (en inglés) .....	162
Figura 3: Tasa de sobrecualificación de los trabajadores de América Latina y Caribe por nivel de educación y país de destino (circa 2000) (en inglés) .....	163
Figura 4: Población activa y migrantes cualificados de América Latina por país de presencia, 2000 .....	166
Figura 5: Porcentaje de latinoamericanos con estudios de nivel terciario, residentes en países de la OCDE, por país de nacimiento (circa 2000) ..	167
Figura 6: Migración calificada desde América hacia los países OCDE, 2000 .....	168
Figura 7: Resumen de las recomendaciones .....	187

## **Capítulo 6: Migraciones femeninas, políticas de empleo y provisión de cuidados**

Tabla 1: Distribución porcentual de la población inmigrante según sectores de actividad en algunos países de la Unión Europea, 2011.....	200
---	-----

# Prólogo

Los procesos migratorios conllevan que la mayoría de los migrantes vean incrementadas sus capacidades y habilidades, lo que significa un aumento del capital humano en sus países de residencia así como en los países de origen dentro de una estrategia de retorno\* voluntario y programado.

Estos aprendizajes desarrollados y/o incrementados por los migrantes pueden capitalizarse para convertirse en una fuerza activa, un valor agregado si se tienen en cuenta en las estrategias de crecimiento y desarrollo nacionales y regionales.

El proyecto “Fortalecimiento del diálogo y de la cooperación entre la Unión Europea (UE) y América Latina y Caribe (ALC) para el establecimiento de modelos de gestión sobre migración y políticas de desarrollo”, tiene por objetivo apoyar el fortalecimiento de capacidades a través de la aplicación de políticas públicas. Es en el marco de este contexto que se diseña y se elabora el Manual “Propuestas para vincular las políticas de Migración y Empleo”.

El Manual tiene por objetivo llevar a cabo un análisis y un ejercicio propositivo sobre los temas, que a nuestro entender, tienen mayor proyección de futuro en el nexo entre las políticas migratorias y políticas de empleo. Estos son:

- 1.** Retorno y reintegración de los migrantes.
- 2.** Procedimientos y pasos a seguir para mejorar el vínculo entre la migración y el empleo.
- 3.** Migración y autoempleo en América Latina.
- 4.** Migraciones cualificadas y sistemas de reconocimiento de las capacidades.
- 5.** Migración femenina y empleo.

El Manual tiene eminentemente un enfoque práctico, dirigido a los funcionarios/funcionarias que trabajan en la disciplina de Migración y Empleo. Cada uno de los capítulos está estructurado desde un punto de vista secuencial: la presentación de la relevancia del tema seleccionado, un breve análisis de las tendencias académicas y políticas sobre la temática, y la selección e implementación de las propuestas a poner en práctica.

Javier Quintana Navío

Director de la FIIAPP



Desde el equipo del proyecto UE-ALC de la FIIAPP queremos agradecer el excelente trabajo del coordinador del manual, el Sr. Antonio Izquierdo, y de los autores y autoras de los capítulos. Estamos convencidos que el tiempo, la dedicación y los esfuerzos por presentar nuevas ideas y propuestas quedan reflejados en los capítulos del Manual.

Esperamos que el documento que aquí les presentamos cumpla con las expectativas de los lectores, que sea ameno y que genere un ejercicio de reflexión y motivación para aunar e incrementar el impacto positivo de las migraciones.

Equipo FIIAPP proyecto UE-ALC:

Sara Bayés Puig  
Bénédicte Jeannequin  
Irene Peiró Sancho-Sopranis  
Federico Suárez  
(apoyo a la coordinación académica)



# INTRODUCCIÓN

**Autor: Antonio Izquierdo Escribano<sup>1</sup>**

La redacción y el desarrollo de este manual versan sobre el vínculo de la migración latinoamericana y el empleo en los países de la UE (Unión Europea) y se concibió con un triple propósito: describir y analizar las experiencias habidas en este ámbito, extraer sus enseñanzas con el fin de evitar que, desde el ámbito público, se cometan los mismos errores y, por fin, pero no en el último lugar, formular propuestas que conduzcan a la acumulación de las ganancias y a la reducción de las pérdidas que, inevitablemente, se producen en el trasiego migratorio. En menos palabras: atenerse a los hechos bien establecidos, examinar los resultados menos esperados y evitar el tropiezo de las políticas públicas en las mismas piedras.

## 1. ¿Qué pretendemos con este manual?

El manual se ha confeccionado para su uso desde la función pública y quiere constituir una herramienta que sea útil para el desarrollo de las personas migrantes, de sus familias o grupos de afines, y, en un plano más general, para las ciudades, regiones y países de los cuales han salido esos preciados recursos humanos. De modo más preciso, su utilidad está al servicio de la expansión de las capacidades individuales, sociales y nacionales.

Además, en este manual, el desarrollo no es solo el resultado final, sino también el camino seguido para alcanzarlo. Por eso se pone el énfasis en la calidad y validez de la información mediante la cual se toman las decisiones,

---

<sup>1</sup> Antonio Izquierdo Escribano es catedrático de Sociología en la *Universidad da Coruña*, en donde desarrolla su labor investigadora. Fundador del Equipo de Sociología de las Migraciones Internacionales es consultor experto en materias de población y migraciones de diversos organismos internacionales como el Parlamento Europeo, el “Grupo Parlamentario Interamericano sobre Población y Desarrollo” de las Naciones Unidas, EUROSTAT y representante de España en la OCDE (1989-2008).

en los procedimientos arbitrados para vincular al migrante\* con el empleo, en la aplicación de las normas contractuales que rigen los mercados de trabajo y los estatutos de residencia y, desde luego, en el concurso de los actores realmente implicados en este ámbito. A todo ello se añade que cada capítulo del manual rezuma vocación de poder ser aplicado.

En la selección y formulación de las proposiciones se han observado y seguido, al menos, algunos de los siguientes criterios. Primero, que sea aplicable con los condicionantes de tiempo y circunstancias que resulten pertinentes. Segundo, que implique gobernanza, es decir, que cuente con los principales actores involucrados en la gestión de la migración y el empleo y, tercero, que requiera y aconseje la cooperación, coordinación y colaboración transnacional. En otras palabras, apostamos por el realismo ambicioso, la generosidad en la participación y la aplicación transnacional. Por resumirlo de otro modo, las recomendaciones para ser sostenibles exigen democracia en su diseño y, para ser eficaces, precisan un espacio de acuerdo internacional.

## 2. ¿Cuál es el enfoque elegido?

Nuestro punto de vista es que la migración laboral es la expresión de unas expectativas que se han visto frustradas en el lugar de origen. Esas expectativas pueden obedecer a una insatisfacción en el empleo por su falta de calidad, esto es, de adecuación a las aptitudes del sujeto, pero también a que sus condiciones de trabajo no resultan tolerables. En otras palabras, porque subemplean y desperdician los recursos educativos y profesionales o porque los riesgos son mayores que las recompensas. En ambas situaciones, la migración expresa una necesidad de desarrollo de las capacidades en el plano individual para llevar una vida familiar saludable y en el social, para sentirse alguien útil y con responsabilidad.

En coherencia con esta interpretación de las migraciones internacionales, nuestra linterna teórica es la del enriquecimiento de las capacidades individuales y colectivas. Y esas capacidades se definen, en este caso, como

---

\* En todo el proyecto y en sus diferentes actividades y productos, como es este manual, siempre que se mencione el término **migrantes retornados** o similar se contempla exclusivamente los migrantes retornados de manera voluntaria y en ningún caso recoge la situación de los retornados de manera involuntaria o deportados.

la libertad de la que gozan los migrantes para buscar su bienestar, mediante el empleo, en un lugar distinto al de su nacimiento. Así, concebimos la migración como un ir al encuentro de un conjunto de oportunidades laborales y de poder elegir entre ellas y actuar en consecuencia. De lo que se entiende por “un trabajo que procura bienestar”, se hablará en las conclusiones.

¿La mejora de la calidad de vida de los migrantes va en contra de la calidad de vida de los autóctonos? ¿Y, más concretamente, en el trabajo les perjudican o les sustituyen? La respuesta a la luz de los datos que aparecen en el manual es que no, al menos, de manera generalizada. La mejora en el empleo de los foráneos no supone, necesariamente, la rebaja de salarios ni el empeoramiento de las condiciones de trabajo de los autóctonos. Y cuando eso sucede, en un sector de actividad o en circunstancias específicas, no queda probado que la causa sea su presencia. Pero hay dos condiciones básicas para que ello sea así: una que los trabajadores inmigrantes tenga los mismos derechos que los nativos y, la segunda, que su distribución por la pirámide de ocupaciones se adecue a sus capacidades internas. De aquí se extrae una recomendación de política pública: asegurar la equidad de acceso y de trato al mercado laboral.

Las capacidades no son habilidades innatas, sino libertades u oportunidades creadas y amparadas por la interacción entre las facultades personales y el entorno político, social y económico. El cometido de las administraciones públicas y de sus agentes, los funcionarios y representantes políticos electos, es doble: levantar el espacio legal y procedimental para que operen con libertad las capacidades y asegurarlo entre los vaivenes gubernamentales. Porque el tiempo de las capacidades es el de las generaciones, no el de los turnos electorales.

Llamamos desarrollo de las capacidades a la ampliación de las oportunidades y a su uso a través de la movilidad internacional. Y ese incremento de las capacidades se da en un triple plano: el individuo y, por extensión, grupo familiar; el lugar de procedencia y su ámbito nacional; y, por fin, las relaciones bilaterales en su espacio comunitario interestatal.

Para expresar el enfoque teórico en un solo párrafo.

La experiencia migratoria es, en sí misma, un valor educativo. Enriquece “el ser” de la persona, sus capacidades internas. Además puede tener un componente formativo, de aprendizaje formal en la capacitación para el

trabajo. Lo cual hace prosperar “el hacer” de la persona y de sus capacidades combinadas. Desde las políticas públicas hay que darle forma, continuidad y contenido a las oportunidades y al aprendizaje reglado. La vida como migrante y la formación que se ha atesorado en el itinerario laboral tiene el doble valor económico de poder ser exportada e implantada transnacionalmente. En este sentido, los migrantes encarnan el idioma de la globalización. Así que, por un lado, su valor de transferencia y, por el otro, el valor añadido del aprendizaje de nuevos idiomas laborales se realimentan. De esta suerte, la experiencia migratoria acrecienta las habilidades combinadas (individuales y plurisociales) para activar los recursos productivos en contextos diversos. La suma de esa experiencia profesional en los empleos desempeñados y el aprendizaje formal es lo que define su capacidad para el empleo global. Sus facultades de adaptación en distintos empleos y marcos institucionales. Resumiendo, la migración es un proceso de suma de capacidades laborales (oportunidades y experiencias de trabajo) que se pueden inutilizar y dilapidar, o bien potenciar y adecuar mediante las políticas públicas.

### 3. ¿Por qué vemos conveniente este manual?

Ofrecemos cuatro razones para sostener su conveniencia.

**La primera** es la necesidad de que la migración laboral sea un proceso educativo e instructivo y no suponga el deterioro de las capacidades internas de los emigrantes. Como se ha visto, la socialización en otro ambiente laboral y, en su caso, la especialización formal es lo que propicia la adecuación entre la migración y el empleo ampliando su radio de aplicación. La formación continuada a lo largo de toda la vida activa no es un privilegio del sedentario ni un peaje para encaminarse hacia la exclusión social que esté obligado a pagar el migrante. Así pues, el primer motivo para elaborar este manual ha sido el de contribuir al aumento de las capacidades de empleo de los migrantes.

**Segunda**, mediante el soporte de la gestión pública se pretende acrecentar el empleo más seguro y sostenible para los migrantes. En otras palabras, se trata de no añadir a la vulnerabilidad del migrante la volatilidad del empleo. Y eso es una tarea no única, pero sí específica de la gestión pública, a saber: la ocupación es un puntal para la integración y no el principal riesgo de exclusión. El diseño de una trayectoria laboral es un requisito básico para

hablar con propiedad de inmigración, concepto que no es equivalente a la mano de obra estacional ni a la movilidad o circularidad programada. Trayectoria laboral no implica necesariamente la estabilidad del trabajador migrante en el mismo empleo, pero sí un esfuerzo, por parte de los gestores públicos, por mantenerle permanentemente ocupado.

**Tercera**, se propone aminorar el subempleo o desclasamiento, es decir, el despilfarro de aptitudes de los migrantes. Aumentar la capacidad de trabajo equivale a ampliar las oportunidades de empleo y hacer posible que el migrante las consuma. La evidencia estadística acumulada señala como uno de los resultados más desmotivadores la prolongación, a todas luces excesiva, del subempleo de los migrantes. Es decir, al esperado desclasamiento inicial le suele seguir un auténtico bloqueo de la movilidad ocupacional. Este cierre laboral supone un desperdicio de las calificaciones adquiridas cuando no una pérdida progresiva de las mismas. Y eso tanto si se trabaja como cuidadoras de ancianos como si se procura alcanzar un doctorado internacional.

**Y, por último**, la migración promueve la generación de nuevos empleos, así como las actividades emprendedoras y por cuenta propia. La dominante mirada histórica de la emigración contempla a los trabajadores foráneos únicamente como consumidores de empleos y, en menor medida, como creadores de oportunidades laborales. Nunca ha sido así del todo y cada vez lo es en menor medida. El autoempleo y la actividad por cuenta propia se extienden y la capacidad emprendedora no es un recurso que, precisamente, sea escaso entre los migrantes.

## 4. La perspectiva de política pública y el esquema expositivo

La perspectiva general que se adopta en este manual es la de la cooperación intergubernamental realista y responsable frente al punto de vista impositivo e irrealista de “la inmigración a la carta” o “la inmigración cero”. La cooperación se distingue también de la postura descreída respecto de la influencia de la acción pública, es decir: aquella que propugna el dejar hacer a los mercados para que sean ellos los que provean la cantidad de trabajadores migrantes. Sabemos que las políticas de inmigración, y más cuando son acordadas democráticamente, tienen repercusión en la regulación y en la composición de los flujos de entrada y salida. No hay derechos accesibles ni efectivos

sin intervención pública. Pero tampoco hay desarrollo de las capacidades de los migrantes internacionales sin la cooperación de los Estados-nación atravesados por este movimiento transnacional y, en su caso, de los organismos supranacionales que se coordinan para ampliar los derechos y las capacidades reales de ejercerlos.

Una vez acordado que el principio de cooperación cosecha resultados mejores y más sostenidos en el tiempo que el de la imposición, vamos a analizar tres conceptos.

**1.** La **cooperación** pretende ofrecer más oportunidades y quiere ayudar influyendo. Naturalmente dentro de la cooperación todos se benefician, pero queda intacta la redistribución de esos beneficios. Por eso, la justicia distributiva dentro de la cooperación requiere además: **colaboración y coordinación**.

**2.** Por **coordinación** se entiende la consecución de los objetivos sin que se estorben las decisiones tomadas en los distintos niveles de gestión. Es una tarea que exige reciprocidad. Las políticas de migración laboral tomadas en gobiernos multinivel de ámbito nacional o regional demandan que las normas y acciones no choquen entre sí.

**3.** El contenido de la **colaboración** es el de la gobernanza, es decir, ampliar los espacios de voz e incentivar la participación de los actores. Así, pues, colaborar es debatir y comprometer a los actores.

Para mayor comodidad de lectura y consulta, en el despliegue de cada uno de los capítulos, se sigue un mismo esquema de exposición. Primero se introduce el tema a tratar y se presentan las principales posiciones sobre el mismo. Es decir, se señalan cuáles son los debates, las distintas opciones y el estado de la cuestión. Luego se identifican y formulan las cuatro propuestas que se consideran más importantes. En la selección de esas recomendaciones deben tenerse en cuenta los criterios de aplicabilidad, implicación e involucración de los actores concernidos, así como el principio de la cooperación, coordinación y colaboración internacional.

Por último, cada propuesta se descompone en sus ingredientes fundamentales, esto es, se define y se señalan cuáles son las condiciones básicas que la sostienen, así como los riesgos y beneficios que se derivan de su puesta en práctica. A continuación se presenta la experiencia y la evidencia empírica que la avala. El análisis se orienta a identificar los requisitos básicos para la cabal aplicación de la propuesta.

## 5. ¿Para qué y para quién hacemos el manual? Nuestro público

La investigación básica la hacemos para **desentrañar y evaluar los obstáculos que se levantan** frente a un buen aprovechamiento de las capacidades de los inmigrantes tanto en los países de destino como en los de origen, en el caso de que regresen a ellos. **Desentrañar** quiere decir, identificar, analizar y descomponer dichos obstáculos.

El segundo para qué del manual se esfuerza por **formular propuestas de acción** (políticas) que se derivan, aunque no de un modo natural y único, del análisis de experiencias y casos, así como de la evolución de los datos estadísticos más acreditados. La formulación de recomendaciones es un proceso de naturaleza no científica, sino ética y política.

Y, por fin, **¿para quién?** El destinatario de este conocimiento básico y de las propuestas de método a seguir son las autoridades públicas y los responsables de la gestión del empleo y la migración. Es decir, los políticos y funcionarios de los países implicados en el intercambio migratorio que se encargan de actuar sobre el encaje de la migración y el empleo. Pero también de encauzarlo en el futuro más probable y no únicamente de resolver sobre el presente inmediato.

Esta vertiente más aplicada, la de “ayudar a construir un escenario duradero de la migración y el empleo”, requiere un manual de herramientas con el que operar. Es decir, debe servir para elaborar un protocolo de actuación de las instituciones al respecto.

## 6. ¡Otro manual sobre migración y empleo! el contenido de los capítulos

Respecto del temario, cabe decir que los asuntos tratados por las autoras/ autores de cada capítulo no son los más frecuentes (¡otro manual sobre migración y empleo!) en la literatura sobre el particular. El análisis de la “migración cualificada”, el desarrollo del “mercado de trabajo de cuidados” dentro de la feminización migratoria o el impulso necesario para “cultivar el

autoempleo” por no hablar de la “reintegración laboral de los retornados”, no son, desde luego, temas insólitos, pero tampoco manidos. En ese sentido, el manual se esfuerza por analizar los temas menos visitados de esa relación tan vital para llevar una vida digna como es la procura del sustento mediante la migración.

Está dividido en seis capítulos que recogen las recomendaciones públicas en materia de migración y empleo que tienen más repercusión en los debates científicos, políticos y mayor incidencia en la acción social.

En el primer capítulo, elaborado por Jorge Durand y titulado “Migración y empleo en América Latina”, se presenta a modo de introducción a esta temática un análisis de las repercusiones de las migraciones internacionales a Europa sobre el mercado laboral de América Latina. Se identifica la escasez de mano de obra en algunos sectores, los posibles procesos de cualificación/descualificación de los trabajadores y se aproxima a algunas de las políticas de empleo implantadas en la región latinoamericana.

A continuación, el capítulo “Retorno y reintegración de los migrantes latinoamericanos en Europa”, realizado por Amparo González, expone un análisis del alcance de las migraciones de retorno. Detallando su volumen y características y ofreciendo las explicaciones fundamentales de cuáles han sido los determinantes que han configurado estos desplazamientos. Asimismo, la autora estudia las intervenciones de las políticas públicas europeas en este ámbito y cuáles han sido las fórmulas ideadas para promocionar la reintegración de dichos ciudadanos en los ámbitos sociales y laborales de sus comunidades de partida.

El tercer capítulo, escrito por Carla Tamagno, está dedicado a los “Procedimientos y pasos a seguir para mejorar el vínculo entre la migración y el empleo” y en él se recogen algunas propuestas de las políticas migratorias focalizadas en el ámbito del empleo que permiten reforzar la gestión migratoria laboral y avanzar en el diálogo entre la Unión Europea y América Latina.

El estudio de las posibilidades de la reintegración de la población migrante retornada en sus países de origen se completa con el capítulo de María Villares titulado “Migración y autoempleo: lecciones aprendidas para la inserción laboral por cuenta propia”. En este texto se estudia la experiencia del autoempleo entre la población migrante en Europa y se explican

las dimensiones sociales, familiares y políticas que facilitan e inhiben la capacidad empresarial de este colectivo. Mediante una recopilación de las principales políticas públicas llevadas a cabo en este terreno, se ofrece recomendaciones que podrían ser aplicadas en los países de origen para fomentar el retorno y mejorar la reintegración de las personas desplazadas.

En el capítulo elaborado por la consultora Instrategies (Gemma Pinyol), “Promoviendo el movimiento circular del conocimiento: migraciones cualificadas y reconocimiento de las capacidades”, se recogen los datos más relevantes y actuales sobre las migraciones cualificadas revelando no solamente las ocupaciones en las que su importancia es mayor, sino también ofreciendo recomendaciones que permitan maximizar las capacidades de los migrantes a partir de las cuales se obtengan beneficios tanto para los países de origen como para los de destino.

En “Migraciones femeninas, políticas de empleo y provisión pública de cuidados”, Raquel Martínez nos acerca a la inserción laboral en Europa de las mujeres de América Latina. La elevada implicación de mujeres inmigrantes en actividades irregulares como el servicio doméstico y los cuidados de personas en hogares privados requiere de unas políticas activas de empleo que en algunos países empiezan a concebirse vinculadas a las políticas migratorias y a las destinadas a los cuidados de larga duración.

El manual se complementa con unas conclusiones que ensamblan las propuestas con el enfoque de las capacidades.



# CAPÍTULO 1: MIGRACIÓN Y EMPLEO EN AMÉRICA LATINA

**Autor: Jorge Durand<sup>2</sup>**

## 1. Introducción

La relación entre migración y empleo en América Latina es un asunto complejo con varias dimensiones que es necesario esclarecer. A primera vista, la lógica podría sugerir que los que tienen empleo no suelen optar por la emigración, aunque esto no siempre es el caso. Pero tampoco lo es al contrario, los desempleados no siempre optan por la emigración, menos aún en la actualidad en la que se requieren de recursos monetarios para cambiar de residencia.

El empleo es uno de los factores que hay que tomar en cuenta, pero muchas veces lo que define una carrera migratoria no es estar desempleado, sino el componente primario del empleo, es decir, el salario. Las diferencias salariales en el contexto regional e internacional son una de las causas fundamentales de la emigración, lo que concuerda con los planteamientos teóricos de la economía neoclásica y del llamado *rational choice*. Sin embargo, no basta con que existan lugares donde se pagan mejores salarios, eso siempre existe, debe haber una demanda significativa de mano de obra para que se movilicen los migrantes.

---

<sup>2</sup> Jorge Durand es antropólogo y profesor-investigador de la Universidad de Guadalajara y del CIDE en México, y codirector del *Mexican Migration Project* y del *Latin American Migration Project* auspiciado por *Princeton University* y la Universidad de Guadalajara. Durante los últimos treinta años ha estudiado el fenómeno migratorio entre México y Estados Unidos.

Por otra parte, un mayor salario puede determinar la opción migratoria pero no el lugar ya que los migrantes no se dirigen única o principalmente a donde hay mejores sueldos. Es posible que se busque un mejor salario, pero hay un conjunto de razones y factores personales, familiares y sociales que finalmente determinan la decisión para dirigirse a un destino u otro.

Una moneda al aire puede poner fin a las dubitaciones y definir la opción migratoria, ya que para muchos migrantes, sobre todo los jóvenes, puede considerarse como una aventura. Lo que no define la suerte es el lugar a donde el migrante se dirige. En ese aspecto no caben improvisaciones o aventuras. Por lo general, la gente va a donde tiene contactos, relaciones, amistades, afinidades culturales y lingüísticas.

No hay reglas fijas ni patrones homogéneos en América Latina, con respecto a la migración y el empleo. Los ritmos del desarrollo en cada caso y las coyunturas económicas pueden ser muy distintas. En la actualidad, Brasil y Chile tienen economías sólidas, estables y pujantes, mientras que su vecino Argentina se encuentra nuevamente al borde de la crisis. En los últimos años, Panamá, Perú y Colombia han crecido de manera sostenida a ritmos muy altos, mientras que México crece de manera muy moderada. Bolivia y Guatemala, con importantes sectores de la población indígena, no encuentran la salida de la pobreza y la marginación. Mientras que Honduras y Paraguay siguen en el viejo modelo latifundista y son incapaces de lograr una reforma agraria en pleno siglo XXI.

Por otra parte, las salidas a las crisis económicas de finales del siglo XX han sido diferentes en cada país y tienen amplias repercusiones en el momento actual. Mientras Ecuador y El Salvador optaron por el dólar como moneda oficial, en Argentina se tomó el camino de la paridad cambiaria con el dólar y después se volvió al peso argentino; en Perú se maneja el sol y dólar de manera simultánea en la vida cotidiana, y en México y otros países se decidieron por un tipo de cambio flotante, aunque generalmente este flote se da hacia arriba.

Tampoco hay homogeneidad en cuanto a la aplicación del modelo neoliberal y la apertura de fronteras. Mientras México abrió sus puertas de manera ilimitada, Argentina y Brasil le han puesto condiciones a la importación de automóviles, uno de los pilares más importantes de la economía mexicana. Incluso dentro del propio Mercosur existen medidas proteccionistas ante la avalancha de productos brasileiros (El País, 31 de julio de 2012).

Finalmente, los índices de desarrollo en América Latina son muy diversos y todavía hay situaciones de extrema pobreza y miseria en muchos países y regiones. América Latina no ha sido capaz de resolver adecuadamente los resabios de la herencia colonial, en especial con las poblaciones negra e indígena, que son las más marginadas del continente. De acuerdo con el Índice de Desarrollo Humano de Naciones Unidas (2011), solo dos países figuran en un rango muy alto: Chile y Argentina (Barbados en el Caribe); en el segundo nivel (alto) encabezan la lista Cuba, México y Panamá. En los últimos lugares del nivel medio figuran tres países centroamericanos: Honduras, Nicaragua y Guatemala. Por último, en el nivel bajo de la escala, junto con una mayoría de países africanos, figura Haití.

A pesar de la heterogeneidad y disparidad entre los países latinoamericanos es posible establecer tendencias y definir indicadores que nos permitan acercarnos a la problemática de la migración y el empleo a nivel regional. Este capítulo introductorio se estructura en tres apartados, el primero es el factor demográfico que es el sustrato básico de la migración y el empleo. En segundo término nos abocamos al empleo en donde se parte de un análisis del salario mínimo, el empleo precario, el profesional y la perspectiva de género. Una vez puestas las bases demográficas y analizado el empleo pasamos al tema migratorio y su correlato contemporáneo, el retorno.

## 2. El factor demográfico

Detrás del fenómeno migratorio y del empleo siempre gravita el factor demográfico. Pero la lectura e interpretación de este factor depende del análisis cuidadoso de otros indicadores. Una de las condiciones clave de los países poco desarrollados es que son ricos en mano de obra y pobres en capital. De ahí la relevancia de controlar el factor del crecimiento demográfico, ya que sus repercusiones se proyectan varias décadas después. La incapacidad de un país para generar empleo se complica con la oferta de mano de obra que se incorpora año con año. De ahí también que sin control demográfico se generen las condiciones propicias para la emigración. No obstante, los procesos no son mecánicos ni automáticos y cada caso debe ser analizado de manera independiente.

El caso de Brasil es paradigmático, tiene 194 millones de habitantes, una tasa de natalidad ya controlada de 2,3 hijos por mujer, un nivel muy alto

de migración interna y muy baja emigración internacional. No obstante, a pesar de tener un territorio inmenso y vastísimos recursos también tiene altos niveles de pobreza. Sin embargo, en las últimas décadas ha repuntado sensiblemente la economía, mejorado los índices de empleo y aumentado los salarios en términos reales. Por el contrario, México tiene más de 100 millones de habitantes y un 10% de su población fuera, concentrada en Estados Unidos. Y sus condiciones podríamos decir que son similares, tiene un vasto territorio, una tasa de natalidad controlada y altos índices de pobreza. En este caso, la vecindad y las relaciones históricas, territoriales y migratorias con Estados Unidos juegan un papel determinante.

El factor demográfico impacta en la migración una vez que el proceso se ha puesto en marcha pero no opera como un detonante, este es el caso de Brasil. En México, la explosión demográfica de los años cincuenta contribuyó de manera notable a mantener el proceso en marcha.

Por su parte, la explosión demográfica que se dio en la mayoría de los países de América Latina impactó directamente en la capacidad de generar empleos al ritmo que imponía el factor demográfico. Desde hace décadas, se dice que en México se requiere generar un millón de nuevos empleos al año y nunca se han podido acercar a esa cifra; sin embargo, la emigración ha permitido cierto equilibrio al salir anualmente cerca de medio millón de mexicanos en edad de trabajar, hasta el año 2007 en que el flujo de salida disminuye notablemente. En 2012 se estima en tan solo 150.000 emigrantes.

En Europa, donde se debate ampliamente sobre el impacto de la inmigración, la comisaria europea de Asuntos Interiores, Cecilia Malinström, opina, en contra de la mayoría, que "la inmigración no es una amenaza, sino una oportunidad". Y su argumento es simplemente demográfico: se estima que "en 2030 la población europea en edad de trabajar habrá disminuido en un 12%" (Le Monde, 11 de julio de 2012). En efecto, los demógrafos de las Naciones Unidas estiman que en el año 2015 el promedio de edad europeo será de 41 años, mientras la edad promedio de los latinoamericanos será de 28,5 años.

En América Latina muchos países se debatían con el problema de la explosión demográfica generado durante las décadas de los cincuenta a los setenta (cuando América Latina crecía a un ritmo de 2,72 en 1950 y llegó a 2,77 en 1960). En el año 2010, la tasa de crecimiento bajó a 1,41 pero todavía hay lastres muy relevantes en países como Guatemala (2,68), Haití (1,74),

Honduras (2,18) (Naciones Unidas, 2007). Esta dinámica también se expresa a nivel regional en muchos países, donde los Estados o departamentos con índices altos de natalidad son principalmente indígenas o negros.

### 3. El empleo y el salario mínimo en América Latina

Por lo general el empleo formal en América Latina, que está ligado a la seguridad social, cuenta con información confiable para cada país y se pueden medir con precisión los ciclos de altas y bajas. Por el contrario, el desempleo debe medirse de manera indirecta por medio de encuestas, ya que en ningún país de América Latina existe un seguro de desempleo o “paro” que permita contabilizar de manera fidedigna a los ciudadanos que buscan y no encuentran trabajo.

El subempleo, pluriempleo, autoempleo y tantas otras formas mixtas o parciales que existen en el mercado de trabajo informal y marginal no pueden ser contabilizados o registrados de manera precisa o confiable, pero ciertamente ocupan un sector importante de la población. El comercio informal, por ejemplo, puede expandirse hasta el infinito, no hay límites y las posibles ganancias se redistribuyen entre más o menos participantes. Tampoco puede precisarse la mendicidad porque muchas veces se intercala con algún tipo de comercio ambulante.

En ese sentido resulta mucho más ilustrativo y con mayores posibilidades comparativas, analizar el salario mínimo de cada país y establecer comparaciones a nivel regional e internacional. Veamos algunos ejemplos.

El salario mínimo oficial en Chile en 2012 era de 182.000 pesos chilenos, el equivalente a 384 dólares mensuales. Hay obreros de la pequeña industria que pueden ganar el mínimo, pero son pocos. Una empleada doméstica o cuidadora de ancianos, que trabaja unas 10 a 12 horas diarias gana el equivalente a dos salarios mínimos unos 31,5 dólares o 15.000 pesos chilenos diarios. Un minero, sin calificación, que trabaja 12 horas por día y trabaja en el campamento 7 días y descansa otros 7 en el pueblo, gana al mes 450.000 pesos, unos 947 dólares mensuales, lo que se considera como la clase obrera bien pagada.

En México el salario mínimo diario es de 62 pesos por jornal diario, el equivalente a unos 5 dólares diarios, lo que serían 1.500 pesos mensuales. El salario mínimo sirve como unidad de medida para otro tipo de cálculos, multas o becas, por ejemplo, que se miden en varios salarios mínimos. Todos los años se ajusta el salario mínimo a la inflación y por lo general se incrementa entre un 4% o 5% anual, pero son muy pocas las personas que ganan este minisalario. Una empleada doméstica gana entre 200 y 300 pesos diarios, alrededor de 15 y 23 dólares diarios, 20 por día en promedio. Un trabajador del campo puede ganar 3 salarios mínimos, unos 15 dólares diarios, aunque la mayoría de las veces se paga por destajo. Un peón de albañil puede ganar entre 200 y 250 pesos y un maestro entre 300 y 400 pesos.

En la práctica el salario mínimo dejó de ser un indicador real de lo que ganaba la gente, aunque, paradójicamente en algunas empresas o negocios formales es el salario que se paga y quedan amparados por la ley.

En Perú, el salario mínimo en 2012 era de 750 soles mensuales, que equivalen a 290 dólares. Una empleada doméstica gana entre 300 y 400 dólares, prácticamente la mitad de lo que ganan en Chile, lo que explica en parte la gran afluencia de “nanas” peruanas en Chile. En la construcción, un peón gana 40 soles diarios (15 dólares) mientras que el maestro albañil gana 60 soles (23 dólares), salarios un poco menores a los que se ganaría en México en términos reales.

Sin embargo, la diferencia más relevante se da en el contexto de la relación entre América Latina y el Caribe con el polo de referencia continental que es Estados Unidos, donde el salario mínimo en 2012 se movía entre 7,50 y 8,00 dólares por hora dependiendo de regiones, lo que equivale a unos 1.160 dólares mensuales. La diferencia con Europa y España, que es el lugar de destino más socorrido por los latinoamericanos, es menor pero significativa dado que el salario mínimo mensual estaría en 641 euros, unos 820 dólares mensuales.

En cada país, el salario mínimo se rige por criterios diferentes, sean estos regionales o por sector económico y pueden tener variaciones importantes. A pesar de sus peculiaridades, son un indicador básico para analizar el empleo y su relación con la migración hacia contextos regionales o internacionales.

Con todas las salvedades del caso, se podría decir que en promedio el salario mínimo en América Latina oscila alrededor de los 300 dólares mensuales,

salvo el caso de Cuba. Por lo que se podría afirmar que el salario mínimo en España representaría el triple y en Estados Unidos el cuádruple.

La relación entre salario mínimo y migración resulta crucial en una época en que emigrar cuesta mucho dinero, sobre todo si se ingresa al país de destino de manera subrepticia. Los migrantes que se dirigen hacia Estados Unidos tienen cuotas escalonadas según su lugar de origen, los mexicanos tienen que erogar como mínimo 5.000 dólares; los centroamericanos, 8.000, y los ecuatorianos o peruanos, 12.000. Si traducimos esto a salarios mínimos resultan ser sumas exorbitantes. De ahí que cada vez sea más difícil emigrar y sean los familiares de los migrantes ya instalados los que financien los gastos que suponen el traslado, muy especialmente el pago al “coyote” o traficante.

En el caso de la migración a Europa, todo depende del acceso a una visa. Si se cuenta con ella el gasto se reduce al costo de los pasajes y algo más, unos 1.500 euros. Esto explica en buena parte por qué los países andinos (Colombia, Ecuador, Perú y Bolivia) optaron por diversificar sus destinos hacia Europa, que requería de trabajadores y no exigía visas en todos los casos.

A nivel intrarregional también hay diferencias salariales importantes que explican, en parte, flujos migratorios antiguos como el de Guatemala a México, Nicaragua a Costa Rica y el de Bolivia y Paraguay a Argentina.

Los flujos migratorios más relevantes en Mesoamérica son el de Nicaragua a Costa Rica donde los nicaragüenses constituyen cerca del 85% de la población extranjera de ese país. Según el censo de 2000, el 29% de los varones nicaragüenses estaba empleado en la agricultura, mientras que el 48,4% de las mujeres trabajaban como domésticas (<http://ccp.ucr.ac.cr/bvp/ppt/CharlaMig2005.pdf>).

En el caso de la migración de guatemaltecos a México, que tiene más de un siglo participando en las labores agrícolas de la región fronteriza y que ahora ha entrado en una fase reciente de regularización, ambos concentrados en el trabajo agrícola familiar y el servicio doméstico femenino, se estima en cerca de un millón de personas el flujo anual de trabajadores que suelen venir acompañados de sus familias.

En América del Sur, fue muy importante la emigración de colombianos a Venezuela en la década de los setenta y ochenta, y también la de bolivianos

**Cuadro 1: Salarios mínimos oficiales por país, en moneda nacional y la equivalencia en dólares, 2009-2011**

<b>País</b>	<b>Salario mínimo en moneda nacional, mensual</b>	<b>Equivalencia en dólares americanos</b>
<b>Argentina</b>	1.840 pesos	475
<b>Bolivia</b>	1.000 bolivianos	143
<b>Brasil</b>	540 reales	318
<b>Colombia</b>	535.000 pesos	284
<b>Costa Rica</b>	192.345 colones	325
<b>Cuba</b>	225 pesos	10
<b>Chile</b>	172.000	372
<b>Ecuador</b>	264 dólares	264
<b>El Salvador</b>	208 dólares	208
<b>Guatemala</b>	1.680 quetzales	206
<b>Honduras</b>	5.500 lempiras	291
<b>México</b>	1.634 pesos	133
<b>Nicaragua</b>	3.000 córdobas	127
<b>Panamá</b>	450 dólares	450
<b>Paraguay</b>	1.507.484 guaraníes	300
<b>Perú</b>	750 soles	290
<b>Uruguay</b>	6.000 pesos	300
<b>Venezuela</b>	1.223 bolívares	300

Fuente: <http://coyunturaeconomica.com/>.

Nota: los salarios mínimos corresponden a fuentes de diferentes años, entre 2009 y 2011, según cada caso y la conversión depende del tipo de cambio. Se ajustaron las cifras para los casos de Bolivia, Nicaragua y Perú a 2012.

y paraguayos a Argentina, que persiste en el trabajo agrícola pero que tiene también presencia en el Gran Buenos Aires. Finalmente, el nuevo polo de atracción migratoria regional es Chile, para peruanos y bolivianos, e incluso argentinos y brasileños, con una presencia diversificada de paraguayos, uruguayos, argentinos, bolivianos y peruanos.

En los contextos regionales no solo influyen las diferencias salariales en los distintos mercados de trabajo, sino los altibajos que se dan en relación con los tipos de cambio, y con las diferencias en cuanto a población y tasas de natalidad. Argentina y Chile han tenido tasas de natalidad bajas, en términos comparativos y ambos países tuvieron una fase emigratoria relevante durante las décadas en que gobernaron dictaduras militares y expulsaron a un buen número de nacionales. En el caso de Chile, la inmigración reciente todavía no ha podido compensar la emigración que se dio durante la dictadura de Pinochet. Según el Departamento de Extranjería y Migración de Chile en 2011 se estimó la población migrante en 352.000 personas, cifra cercana a la que proporciona el Banco Mundial para 2010 (320.400), no obstante, la misma fuente calcula la emigración chilena en 633.600 ciudadanos. Lo que implica un saldo negativo para el país, los emigrantes representan el doble que los inmigrantes.

## 4. Empleo precario

---

En la base de la escala social del empleo en América Latina se encuentra el empleo precario y en el escalón más bajo de este sector del mercado de trabajo se ubican los jornaleros agrícolas, donde participan hombres, mujeres y familias enteras, y el trabajo doméstico para las mujeres.

El jornalero, que trabaja por un jornal diario y a destajo en tiempos de cosecha, deja de ser una opción temporal para el campesinado y se convierte en una forma de vida para aquellos habitantes del medio rural que no tienen acceso a la tierra. Muchos de ellos son trabajadores que viven temporadas largas fuera de su comunidad y algunos de ellos permanentemente. Habitan en campamentos, siguen el ritmo de las cosechas y a lo largo del trayecto se emparejan y forman familias.

Los salarios del jornalero rondan el salario mínimo de cada país y solo se puede superar ese nivel si se trabaja a destajo. Una parte de la precariedad

laboral se debe a la estacionalidad de las cosechas, a los tiempos muertos y a los contratos temporales. Otra tiene que ver con el traslado de un lugar a otro siguiendo las cosechas y a la precariedad en cuanto a servicios de vivienda, salud y educación en los campamentos. Finalmente, los salarios del jornalero suelen estar en lo más bajo de la escala laboral, pero fluctúan hacia arriba dependiendo del juego de la oferta y demanda, y del tipo salarios mínimo y tipo de cambio en el nivel internacional.

La agricultura comercial a nivel global depende en gran medida del trabajo jornalero. Los nuevos sistemas de cultivo intensivo en invernaderos requieren mucha mano de obra en fechas específicas. Es un trabajo que demanda un desgaste físico notable, por lo que se requieren jóvenes que al mismo tiempo tengan destreza manual. Cualidades y capacidades cada vez más escasas en los contextos locales y regionales, por lo que se hace necesaria la mano de obra de otras regiones o del extranjero.

En América Latina hay múltiples ejemplos de jornalero internacional, como el de Paraguay y Bolivia a la Argentina, el de Colombia a Venezuela, de Nicaragua a Costa Rica, de Guatemala a México. Así, la migración por relevos que se da de Haití a República Dominicana, de República Dominicana a Puerto Rico y de Puerto Rico a Estados Unidos. La migración de “braceros” mexicanos a Estados Unidos, que tiene más de un siglo. La dinámica migratoria temporal al Canadá que tiene más de 30 años y en la que actualmente participan México, Jamaica, el Salvador y Guatemala. Y la más reciente migración temporal de trabajadores agrícolas de Colombia y Ecuador a España, por citar algunos ejemplos. Prácticamente entre todas las fronteras de América Latina se dan casos de jornalero agrícola que aprovecha ciertas ventajas comparativas, a pesar de la precariedad en la que se encuentra el trabajo jornalero a nivel continental y global.

Por otra parte, la oferta de mano de obra para el trabajo doméstico en América Latina está relacionada directamente con un superávit de población, bajos niveles educativos, la existencia de nichos o regiones con población negra o indígena y las diferencias salariales regionales e internacionales.

Al igual que el jornalero, el trabajo doméstico está relacionado con la distancia entre el lugar de origen y el centro de trabajo. Y existen diferencias importantes a nivel local, regional, nacional o internacional. Existen varios tipos de trabajo doméstico, siendo el peor el llamado “cama adentro”, “interna” o “puertas adentro”, quienes trabajan todo el día, comen y duermen en la casa y solo salen un día, o un día y medio a la semana. Por lo general

en esta modalidad participan trabajadoras migrantes internacionales, que no tienen parientes o un lugar donde quedarse a dormir. Esta modalidad a la que se llamaba “servidumbre”, en el caso de Perú, tiende a desaparecer y las empleadas domésticas prefieren ceñirse a un horario de trabajo y luego tener oportunidad de salir, aunque tengan que consumir tiempo y dinero en transporte. En mejor situación están las trabajadoras que trabajan por día o por horas, lo que les da la oportunidad de trabajar en varios lugares y tener mejores ingresos, siempre y cuando no trabajen para una empresa.

Otra modalidad, que está ligada al proceso de envejecimiento de la sociedad y al desigual reparto de obligaciones domésticas entre los sexos, es la del cuidado de ancianos y enfermos, donde suele haber mejor remuneración para las cuidadoras y en muchos casos puede derivar en esfuerzos personales de capacitación como ayudantes de enfermería. El llamado proceso de transición demográfica implica menor cuidado de niños y mayor urgencia en el cuidado de ancianos lo que puede convertirse en una carga para algunas familias. En especial en sociedades donde ha sido lento el desarrollo de sistemas de seguridad social para personas enfermas y ancianas y donde este tipo de servicios privados suelen ser onerosos.

Finalmente, al igual que en el jornalerismo internacional, el trabajo doméstico migrante abastece un mercado de trabajo creciente y mal pagado, pero que sale a cuenta por las diferencias salariales regionales e internacionales y las ventajas del tipo de cambio. Los países ricos demandan servicio doméstico y cuidado de ancianos y las clases medias y altas tienen manera de financiarlo. Pero no solo es un nicho laboral con especificidad genérica sino también étnica, lo que puede derivar en procesos de discriminación y sobreexplotación.

En Chile, por ejemplo, hace 20 años el servicio doméstico era cubierto básicamente por la oferta local, ahora lo cubren bolivianas y peruanas. A medida que crece el empleo y mejoran los salarios en un país se reduce el trabajo doméstico nativo y empieza a llegar el migrante. Este proceso ha empezado a darse en Brasil donde existían 7 millones de trabajadoras domésticas en 2010, en su mayoría negras. Pero ante una mayor demanda de trabajadoras en la industria y los servicios, las empleadas jóvenes, cuelgan los mandiles y se incorporan a la fuerza laboral formal (L’Express, nº 3184, 11 de julio de 2012).

En Europa, las mujeres migrantes latinoamericanas encontraron en el trabajo doméstico y el cuidado de ancianos un nicho laboral en plena expansión, que dura hasta la actualidad. Al menos tres factores incidieron en este proceso: la bonanza económica de los sectores medios que permitía solventar el gasto, el acelerado proceso de envejecimiento de la sociedad, la prolongación de la esperanza de vida (81 años en España 2010) y la incorporación de la mujer al mercado laboral que requería del apoyo del servicio doméstico. Este nicho laboral fue cubierto primero por dominicanas, más tarde se sumaron las ecuatorianas y en menor medida colombianas, peruanas y bolivianas.

Una empleada doméstica podía ganar en España unos 700 a 800 euros mensuales, trabajando en el cuidado de ancianos y podía enviar una parte como remesa para su familia. Pero la situación ha cambiado, sobre todo en el contexto familiar donde se han perdido ingresos. En algunos casos de desempleo prolongado regresar a su lugar de origen se convierte en una alternativa; su argumento es muy simple "para estar mal aquí, mejor estoy mal en mi casa". Sin embargo, el desempleo entre las mujeres y en especial las trabajadoras domésticas ha sido mucho menos que en el caso de los hombres, muy especialmente los que trabajaban en la construcción. En 2008 la Encuesta de Población Activa (INE) contabilizó a 2,6 millones de trabajadores en la rama de construcción y en 2011 fueron 1,4, más de un millón se quedaron sin trabajo.

La crisis en Europa, especialmente en España, donde la tasa de desempleo para extranjeros es del 36,95% ha afectado de manera directa a los trabajadores migrantes. En 2011 España perdió a 85.941 extranjeros no comunitarios (*El País*, 12 de junio de 2012).

Los migrantes que en cierto modo prepararon su retorno construyeron una casa en su pueblo de origen y tienen algunos ahorros, pueden ahora volver en mejores condiciones que aquellos que apostaron por quedarse de manera definitiva en España y se endeudaron para comprar un piso. La diferencia entre unos y otros puede ser sustancial, unos con casa propia y otros con menores ingresos familiares y endeudados.

## 5. Empleo profesional y oportunidades por género

En las últimas décadas se ha dado en América Latina un cambio radical en cuanto a las opciones educativas de nivel superior. En México, Brasil, Argentina y Chile, principalmente, se han abierto múltiples opciones para estudiar postgrados (maestrías y doctorados), lo que ha permitido generar recursos propios en cuanto a formación profesional. Por el contrario, en Chile la educación superior se privatizó durante el régimen de Pinochet y los costos se han vuelto prohibitivos para una población que demanda y exige educación superior con subsidio estatal o por lo menos con un sistema escalonado de pagos, dependiendo de los ingresos, modelo que existía antes de la dictadura. En Brasil, el problema se manifiesta en el acceso a la educación superior según las razas, lo blancos tienen mayor acceso tanto en el sistema público como en el privado. Es por eso que se implementó un sistema de preferencias semejante al que se aplicó en Estados Unidos y que se conocía como de *affirmative action*.

El programa “Universidad para Todos” (PRO-UNI), creado por el Ministerio de Educación de Brasil, otorga becas totales o parciales (50% y 25%) en instituciones de educación superior privadas (con o sin fines de lucro). Las becas están destinadas a los estudiantes de nacionalidad brasileña, cuya renta familiar per cápita no supere tres salarios mínimos. Otros requisitos son: haber cursado la enseñanza media completa en la escuela pública o en instituciones privadas como becarios integrales, padecer alguna deficiencia o ser profesor de la red pública de enseñanza. Un porcentaje de las becas está destinado a los autodeclarados indígenas, mulatos o negros.

México ofrece un amplio abanico de becas, de estudios y sostenimiento para maestrías y doctorados, para nacionales y extranjeros, con la única condición de que ingresen a postgrados que pertenecen al “padrón” de CONACYT (Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología). En Argentina, las universidades públicas son prácticamente gratuitas, para nacionales y extranjeros, en México los extranjeros pagan cuotas módicas a nivel de licenciatura y tienen acceso a becas en los postgrados. Se ha empezado a dar una circulación de estudiantes y profesionales universitarios a nivel latinoamericano que también posibilita el ingreso a los diferentes mercados de trabajo, con mayores facilidades que antes, con respecto a permisos de residencia y trámites formales.

En América del Sur, la migración y la circulación de personas se considera como un factor fundamental para el desarrollo, por lo que se ha facilitado notablemente las circulación y el turismo intrarregional. Por otra parte, se ha firmado un acuerdo para facilitar la residencia entre los países miembros del Mercosur y la Comunidad Andina, de tal modo, que esto implica la posibilidad de poder trabajar en cualquier país.

También hay un cambio radical en cuanto al acceso a la educación superior de acuerdo al género. En México, por ejemplo, entre 1980 y 2001 se incrementó la matrícula universitaria en más del doble, pero al mismo tiempo en ese periodo se triplicó la matrícula de mujeres. Una parte del incremento se debe, obviamente, a la explosión demográfica, pero la incorporación de la mujer a los estudios universitarios ya es un hecho insoslayable en toda América Latina. Incluso en algunas carreras son más las mujeres y tienen mejores resultados que los hombres en cuanto a opción terminal (Bustos, 2003). Como quiera, en términos generales, los hombres en América Latina ganan un 17% más que las mujeres, con iguales edades y niveles de educación, según reporta un estudio reciente del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (Ñopo *et al.*, 2009).

## 6. Orígenes y desarrollo de la migración en América Latina y el Caribe

El primer detonador de la migración latinoamericana a mediados del siglo XX fue el reclutamiento de mano de obra por parte de Estados Unidos. Primero, en México en 1942, cuando se inicia el “Programa Bracero” de trabajadores temporales para la agricultura, que dura 22 largos años. Luego, después de la Segunda Guerra Mundial, se inicia el reclutamiento de mano de obra portorriqueña para las labores de la zafra de caña de azúcar en la Florida. Posteriormente se reclutarían trabajadores de Jamaica y Haití, de tal modo que la costa este de Estados Unidos se abasteció por varias décadas de mano de obra migrante caribeña y el sudoeste de la mexicana.

Más tarde incidieron en los flujos migratorios factores políticos, en particular los ramalazos de la guerra fría en la región, que detonaron en la Cuba de Castro y por lo menos tres oleadas migratorias de cubanos, que hasta el momento cuentan con un estatus especial y son aceptados rápidamente como refugiados.

Posteriormente, en 1965, Estados Unidos invade República Dominicana, como medida preventiva para impedir la influencia de Cuba, en especial entre los jóvenes estudiantes que habían sufrido y luchado contra la dictadura de Trujillo y que se afiliaban a los partidos de izquierda. Además de rifles y marines, Estados Unidos entró a la isla con un generoso programa de visas para los dominicanos que quisieran ir hacia América y de este modo logró desestabilizar a las huestes revolucionarias e iniciar el flujo migratorio.

En la década de los setenta, los principales países que aportan mano de obra barata a Estados Unidos eran: México, Puerto Rico, Cuba y República Dominicana, y estos cuatro constituyen el grueso de los contingentes actuales de hispano-latinos en Estados Unidos. La comunidad de origen mexicano representaba en el 2010 el 63%, los portorriqueños el 9,2%, cubanos el 3,5% y dominicanos el 2,8%, en total conforman tres cuartas partes de la diáspora latinoamericana.

En la década de los sesenta empezaron también los flujos migratorios del área andina: Colombia, Ecuador, Perú y Bolivia. En la mayoría de los casos aprovecharon las facilidades que daba Estados Unidos a los países del hemisferio que no requerían visas y fácilmente podían optar por la residencia. Luego vendrían las cuotas por país que reforzaron este proceso y cuando las cuotas no alcanzaban se tomaba el camino de México para cruzar la frontera. Todos los países de Sudamérica representan al 5,5% de la diáspora radicada en Estados Unidos en el 2010, y los principales contingentes de migrantes provienen de Colombia, Ecuador, Perú y Argentina.

En la década de los ochenta y noventa, los estertores de la guerra fría también llegaron con fuerza a Centroamérica y se convirtieron en el catalizador del proceso migratorio. En Nicaragua se inició el proceso durante las décadas de los ochenta y noventa con migrantes de sectores medios altos y altos ligados a la dictadura de Somoza que se instalaron cómodamente en Miami. La guerra en la región continúa con la “contra” desde Honduras y afecta a todo el país que se sume en la crisis política, económica y social que genera migración de sectores medios a Estados Unidos y de sectores bajos a Costa Rica.

Toda la región es un polvorín, especialmente en el Salvador, donde una cruenta guerra civil provoca la salida masiva de sectores medios bajos hacia Estados Unidos y en mucho menor medida a Canadá. Muchos cuadros políticos salvadoreños huyen hacia México y luego a Estados Unidos. Le

siguen los guatemaltecos que se ven afectados por una guerra de baja intensidad y la persecución a las comunidades indígenas. Estos primero entraron como refugiados a México y luego encontraron el camino para el norte. Finalmente se incorporan los hondureños, que aprovechan los estragos del huracán Mitch, para solicitar apoyo de su aliado Estados Unidos. Y lo logran con un buen número de visas, para los que después serían llamados migrantes “ambientales”. Los centroamericanos en total constituyen el 7,9% de la diáspora. Los españoles solo suponen el 1,3% de la hispanidad en Estados Unidos, aunque aquí entran muchos nuevomexicanos que se consideran españoles desde épocas remotas (US Census Brief, 2011).

Sin duda, las largas décadas de crisis por las que atravesó América Latina, tanto de carácter económico como político y social, fueron un caldo de cultivo propicio para buscar oportunidades en otros lares. En la década de los ochenta, conocida como la década perdida, las dictaduras militares del Cono Sur expulsaron a sectores medios e intelectuales que se refugiaron en países como México, Canadá, Francia, Inglaterra y Suecia, entre otros. En aquella época salieron en busca de asilo y refugio argentinos y chilenos y, en menor medida, uruguayos, bolivianos y brasileños.

Pero con el fin de las dictaduras, los dilemas de la democracia, los avatares de la deuda externa y el cambio de modelo económico se conjugaron en una serie de factores que propiciaron una verdadera explosión migratoria, el problema era que no había una salida clara. Las ciudades y en especial las capitales ya no eran capaces de proporcionar empleo a los nuevos contingentes de migrantes internos. Estados Unidos, el destino tradicional de la migración latinoamericana, había cerrado sus puertas con la reforma migratoria de 1986 y los migrantes tenían que competir en un mercado de trabajo saturado con los nuevos flujos centroamericanos que irrumpían con fuerza. En Perú y Brasil, los descendientes de japoneses aprovecharon la oportunidad de que Japón abría sus puertas a la segunda y tercera generación de migrantes que habían salido a fines del siglo XIX.

Sin embargo, en Europa, muy especialmente en España, la puerta estaba abierta y había trabajo para todos. El flujo masivo se inicia con las dominicanas a fines de los ochenta, luego siguen colombianos, hombres y mujeres, que resentían la tradicional violencia política aunada a la violencia del narco. En 1990 con la crisis bancaria, los ecuatorianos se integran de manera rápida y masiva al flujo migratorio. Finalmente, y con contingentes menores, empiezan a salir los bolivianos, siempre en crisis y en revolución

permanente. Estos tres países gozaron de una situación especial, por algunos años, ya que no requerían de visa. En cambio los peruanos, debido a un conflicto diplomático en tiempos del presidente Velasco, sí requerían visa y tuvieron mayores dificultades para emigrar. Muchos optaron por la migración intrarregional hacia Argentina y Chile. Los argentinos también tenían facilidad para entrar a Europa y muchos recurren a sus ancestros italianos o españoles para legalizar su situación. También figuran los migrantes de Paraguay, Venezuela y Cuba, pero en cantidades mucho menores (ver gráfico 1). La migración latinoamericana hacia Europa que se dispara en 1999 y llega a su pico en 2007 con el inicio de la crisis financiera, después empieza a bajar y se da el retorno (Domingo y Valls, 2010).

En España existen cifras bastante certeras sobre la población extranjera dada la obligatoriedad de registrarse en el Padrón Continuo, lo que no sucede en otros países europeos donde los cálculos suelen ser a "ojo de buen cubero". El reporte titulado "clandestino" de la Unión Europea, sobre la migración irregular, pone en evidencia un atraso muy significativo en cuanto a métodos confiables para contabilizar migrantes irregulares. Las estimaciones que se dan para 2008 de 1,9 millones a 3,8 de migrantes sin documentos, hablan por sí solas (EU-27 miembros). Con ese margen de error es imposible definir políticas públicas y solo se abre más la brecha entre la realidad y las percepciones. Peor aún cuando en la prensa, la cifra global de irregulares llega a los 8 millones. Con este manejo tan laxo de las cifras, la percepción general de la población y de los medios es que se considera como una verdadera invasión la llegada de inmigrantes, lo que en términos estadísticos no se sostiene.

En varios países de América Latina se cuenta con información censal reciente que permite desagregar a nivel estatal, municipal o departamental datos sobre migrantes en los cinco años precedentes a la realización del censo. En el caso de México, se cuenta con un cuestionario ampliado y una muestra del 10%, para el año 2000 y 2010, lo que permite hacer un análisis comparativo. En Ecuador, Argentina y Colombia también se dispone de información censal sobre migración, desagregada a nivel nacional y departamental, pero no en todos los casos.

Según el último censo argentino, 1,8 millones personas, de los 40 millones de habitantes, son extranjeros. Representan el 4,5% de la población, un porcentaje muy inferior al de principios del siglo XX, cuando casi uno de cada tres habitantes de Argentina venía de Europa. El censo de 2010 señala

que el 77% de los inmigrantes vinieron de países vecinos, en particular Paraguay, seguido por Bolivia, Chile, Perú, Uruguay y Brasil.

En Chile se ha dado un incremento notable de la migración intrarregional, en buena medida por su sostenida bonanza económica. En 1980 las estadísticas oficiales reportaron a 85.000 extranjeros y en el 2011 la cifra llegó a 352.000, de los cuales el 37,1% son de origen peruano; 17,2%, argentino y 6,8%, boliviano (Instituto Nacional de Derechos Humanos, 2011) (<http://www.desdelsur.bo/Desdelsur/articulo.php?tipo=Sociedad&d=995&id=>).

No obstante, para tener un panorama general para toda América Latina debe recurrirse al trabajo del Banco Mundial (Factbook, 2011), la única fuente que tiene información detallada sobre migración y remesas de todos y cada uno de los países. Desde nuestro punto de vista es la mejor fuente disponible, aunque obviamente hay casos y cifras que pueden ser discutibles. No obstante, nos ha permitido elaborar una tipología de acuerdo a diferentes grados de intensidad migratoria en América Latina y el Caribe.

Consideramos como índice de intensidad migratoria la relación proporcional entre la población residente en el país y los emigrantes. Es una relación complicada porque las cifras de población suelen ser bastante certeras mientras que en las de emigración pueden existir estimaciones muy distintas. Paradójicamente en muchos países de América Latina hay una inflación de cifras con respecto a la población emigrante.

Por ejemplo, el ministro de Relaciones Exteriores de El Salvador, en una conferencia en 2012, afirmaba que los cálculos oficiales estimaban en 2,5 millones la emigración salvadoreña, lo que representaba el 40% de la población total. Sin embargo, el Banco Mundial (2011) estima la emigración salvadoreña en 1,3 millones, lo que representa al 20,5% del total de la población, una de las más altas de América Latina. Por su parte la población salvadoreña en Estados Unidos era de 1,2 millones según el censo norteamericano de 2010 y es ahí donde se concentra aproximadamente el 90% de la población emigrante.

El tema de las cifras no solo es una discusión académica, tiene profundas implicaciones en cuanto al diseño de políticas públicas. Una emigración del 40% plantea una situación de catástrofe demográfica, donde la única solución es más emigración. No es el caso de El Salvador, pero sí es el de Granada con 65,5% de emigrantes, una isla-país, con pasado colonial

reciente y muy escasos recursos. El caso extremo es Dominica con 104% lo que significa que hay más gente nacida en el país, fuera que dentro.

**Cuadro 2: Índice de intensidad migratoria en ALC**

Índice de intensidad migratoria	Relación entre población y emigración %	Países %
Catastrófico	40 y +	Dominica 104, Granada 65,5, St. Kitts and Nevis 61, Guayana 56,8, Barbados 41
Explosivo	20-40	Bermuda 24, Santa Lucía 23,2, Jamaica 36, San Vicente y las Granadinas 37,6, Surinam 39, Trinidad y Tobago 26,7, El Salvador, 20,5
Masivo	10-20	Aruba 12,8, Bahamas 12,8, Belice 16,1, Cuba, 10,9, R, Dominicana 10,1, México 10,7, Nicaragua, 12,5, Uruguay, 10,5
Alto	5-10	Bolivia 6,8, Islas Caimán 8,7, Ecuador 8,7, Guatemala 6,1, Haití, 9,9, Honduras 7,5, Paraguay, 7,9
Medio	3-5	Chile 3,7, Panamá, 4,0, Perú, 3,7, Colombia, 4,6
Bajo	0-3	Argentina 2,4, Brasil 0,7, Costa Rica 2,7, Venezuela 1,8

**Fuente: elaboración propia con base en datos del Banco Mundial (2011).**

El índice de intensidad migratoria desarrollado a partir de datos del Banco Mundial pone en evidencia la situación crítica de muchos países caribeños con niveles explosivos y catastróficos de intensidad migratoria. Salvo el caso de El Salvador, que sería la excepción que confirma la regla, todos estos casos son países de historia colonial reciente, muy pequeños en cuanto a

territorio y población, en su mayoría insulares y con muy pocos recursos. Su población es en general de origen africano, con pasado esclavista y colonial de origen español, inglés, francés y holandés, además padece de una influencia neocolonial importante por parte de Estados Unidos.

Cabe resaltar que hasta la actualidad el Caribe es territorio colonial y hay posesiones francesas, inglesas, holandesas y norteamericanas. En varios casos la relación de estos países con los que fueron sus metrópolis coloniales es muy importante por las relaciones históricas y afinidades lingüísticas. Es el caso de Jamaica y Bahamas con Inglaterra, y Guadalupe, Martinica y Guayana con Francia.

De este grupo de países caribeños destaca Barbados, que tiene un Índice de Desarrollo Humano muy alto (PNUD, 47 en 2011), pero en el contexto de una situación migratoria muy intensa. Barbados ha relanzado su economía al superar la dependencia del monocultivo de la explotación de caña y se ha abierto al turismo y a las inversiones financieras que lo han convertido en un paraíso fiscal. Barbados tiene una población mayoritariamente negra (80%) que habla inglés, tiene un 99,7% de alfabetización, una esperanza de vida de 73 años y una tasa bajísima de natalidad, 1,6 hijos por mujer.

El caso de El Salvador es diferente. Es un país pequeño, densamente poblado, con población mestiza culturalmente homogénea, escasa población indígena y ocupa un lugar medio en cuanto al Índice de Desarrollo Humano (105). Su incorporación al proceso migratorio data de los años ochenta y tiene como detonador principal la guerra civil, en el contexto de los estertores de la guerra fría. Sin embargo, en la actualidad es un país en crecimiento, con una economía estable y dolarizada y ocupa el tercer lugar en el contexto centroamericano, después de Panamá y Costa Rica.

En cuanto a volumen de migrantes, el caso de México es excepcional y figura en primer lugar mundial en el ranking del Banco Mundial con 11,8 millones de migrantes, antes que China e India, aunque en estos países hay un problema serio de contabilidad. La migración mexicana a Estados Unidos, además de centenaria es unidireccional. El 98,5% de los emigrantes se dirigen a Estados Unidos, lo que pone en evidencia el factor geográfico de vecindad, las profundas relaciones históricas entre ambos países y el alto grado de asimetría de poder entre ambos.

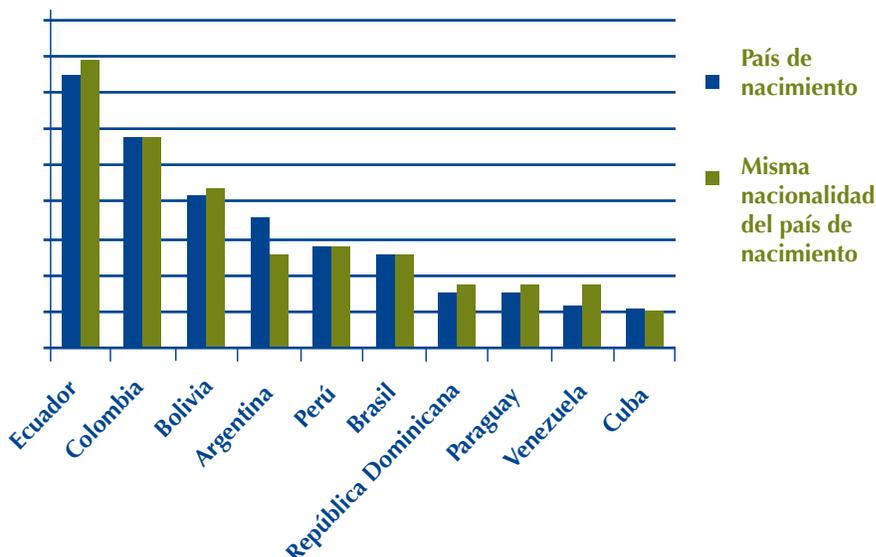
Entre los cuatro países que tienen mayores contingentes a Estados Unidos, solo República Dominicana y, en menor medida, Cuba han roto con este patrón de unidireccionalidad, que también es muy notorio en el caso de los centroamericanos. Por el contrario, los países del Cono Sur diversificaron sus destinos, siendo Perú el que ha optado claramente por una multiplicidad de destinos: Estados Unidos, Japón, España, Italia, Chile, Argentina, Ecuador y Australia.

En síntesis, para el año 2010 el censo norteamericano reporta 20,4 millones de migrantes latinoamericanos (nacidos fuera de Estados Unidos), de los cuales 11,4 son mexicanos, 3,1 centroamericanos, 3,6 caribeños y 2,3 sudamericanos. En términos de ingresos familiares, los mejor ubicados son los sudamericanos, en segundo lugar, los caribeños, y en tercero, los mesoamericanos: mexicanos y centroamericanos (US Census Bureau, Statistical Abstract of the United States, 2012).

El corolario de todo este proceso es el reflujo migratorio y una caída notoria de la migración tanto legal como irregular en Estados Unidos y España. La crisis financiera, que ya lleva varios años, detuvo los flujos migratorios que alcanzaron su punto más alto en 2007. No solo eso, se ha iniciado el retorno, sea este voluntario o forzado.

Por su parte, en Europa la migración latinoamericana ocupa un tercer lugar después de la migración europea y africana. Sin embargo, en España los latinoamericanos en conjunto ocupan el segundo lugar después de los migrantes europeos (UE-27) y representan aproximadamente una tercera parte del total. Se destacan los casos de Ecuador, Colombia y Bolivia que ocupan el tercero, quinto y sexto lugar en cuanto a permisos de residencia y el padrón continuo. En la mitad de la tabla figuran Argentina, Perú y Brasil, y al final los países más pequeños como República Dominicana, Paraguay, Venezuela y Cuba. Ningún país mesoamericano figura entre los diez primeros (ver gráfico 1).

**Gráfico 1: Diez primeras nacionalidades latinoamericanas en España**



**Fuente: Domingo y Valls, 2010. Padrón continuo.**

Se considera que el impacto en España, de cuatro millones de inmigrantes, ha sido considerable y ha contribuido significativamente al crecimiento del producto interior bruto, en la década anterior a la crisis. Sin embargo, ahora sobrellevan la carga más pesada del desempleo y los flujos de llegada se han reducido notablemente.

En efecto, la crisis, una vez más, es el único factor capaz de detener a la inmigración. Así sucedió con la migración interna a las grandes ciudades de América Latina en la década de los ochenta, precisión que hiciera en su tiempo Jordi Borja. Y es que la migración contemporánea es un fenómeno netamente laboral y, si no hay trabajo y se contrae la demanda, casi automáticamente se reduce la oferta. No obstante, hasta el momento la crisis no ha generado procesos de retorno masivo para el caso de los migrantes de origen latinoamericano.

El saldo de la crisis para los migrantes ha sido el desempleo (en mucha mayor proporción que los nacionales), la reducción del ingreso familiar, en algunos casos la pérdida de sus viviendas hipotecadas y, para algunos, el retorno o la reemigración. En algunos casos de migrantes latinoamericanos naturalizados españoles han podido buscar otras oportunidades en Europa,

especialmente en el Reino Unido, donde hay una importante comunidad de ecuatorianos.

La crisis ha forzado la tradicional rigidez normativa en temas migratorios y desde 2008 se han implementado tres programas de retorno voluntario; uno de "Retorno voluntario de atención social" con apoyo para pasajes, una bolsa de apoyo monetario y el compromiso de no regresar en tres años. El segundo programa de "Retorno voluntario productivo" se inscribe dentro del paradigma dominante conocido como "Migración y desarrollo" y pretende apoyar a microempresarios que pretenden un proyecto empresarial en su lugar de destino. Y el tercero corresponde a la recuperación y reembolso de las prestaciones y seguro de desempleo acumulado de los trabajadores migrantes que quieran regresar a su lugar de origen, siempre y cuando haya acuerdos bilaterales y se comprometan a no regresar en tres años.

La cláusula de tres años ya venció para los primeros que se acogieron al programa y todavía no se sale de la crisis. Sin embargo, es importante señalar que España no cierra la puerta de manera definitiva a los inmigrantes y es consciente de que pierde un capital humano importante, que podría reinsertarse fácilmente cuando llegue un momento en que se requiera otra vez de mano de obra migrante.

En el otro lado del Atlántico, algunos países latinoamericanos se preparan para el retorno de migrantes que por el momento no es un fenómeno masivo. En el caso de Colombia ya se legisló al respecto, Perú y Ecuador que están discutiendo el tema en sus congresos.

En el caso colombiano, la Ley 1565 considera cuatro tipos de retorno: solidario, para víctimas de la violencia o pobres extremos; humanitario, por causas de fuerza mayor; laboral, donde se piensa emplear "sus capacidades, saberes, oficios y experiencia laboral adquirida en el exterior y en Colombia", y el productivo para cofinanciar proyectos productivos. El plan ha diseñado incentivos para cada tipo de retorno y modalidades de acompañamiento para el proceso de reinserción de los migrantes internos o internacionales que se acojan al programa. También hay una serie de incentivos tributarios entre los que destaca el menaje de casa, la posibilidad de importar herramientas y maquinaria. Por otra parte se facilitan los trámites para los retornados que no pudieron cumplir con el servicio militar para que regularicen su situación.

## 7. Conclusiones

América Latina vivió al borde del colapso durante la década de los ochenta debido a la insolvencia y el monto cuantioso de la deuda externa. Paradójicamente, durante la presente crisis internacional, desatada en 2008 en Estados Unidos y después en Europa, la región en su conjunto ha resistido al contagio y parece haber aprendido de las amargas experiencias del pasado.

No es un mal momento para retornar a los países de origen, por lo menos en el plano económico. Sin embargo la inseguridad parece ser una situación totalmente diferente a la que vivieron los migrantes antes de su partida. Es el caso de México y Centroamérica que se debaten en una espiral de violencia que parece no tener fin y que recuerda a la de Colombia en la década de los ochenta. En el plano político, la mayoría de los países latinoamericanos viven en democracia, con todas las ventajas y avatares que suponen los cambios de régimen y la llamada alternancia. Según el Índice de Desarrollo Humano 2011, el atraso se concentra en tres países de Centroamérica, que son emisores de migrantes: Guatemala (lugar 131), Nicaragua (129), Honduras (121) y dos países del Cono Sur: Bolivia (108) y Paraguay (107) con amplios contingentes de población indígena. En el Caribe la situación de Haití, devastada por el terremoto de 2010, es de una verdadera crisis humanitaria. Un estudio reciente del BID confirma que los afrodescendientes e indígenas ganan un 28% menos que sus iguales blancos, estudio realizado en Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador, Guatemala, Paraguay y Perú donde la información étnica está disponible (Ñopo *et al.*, 2009).

Por su parte los motores económicos de la región son Brasil en el Cono Sur y México en Mesoamérica, con el apoyo de economías menores pero pujantes como Chile, Perú, Argentina, Colombia, Panamá y Costa Rica.

En el plano migratorio, el panorama es mucho más complejo porque la mayoría de los países se enfrentan a procesos múltiples de emigración, inmigración, tránsito y retorno. Sin embargo, se puede apreciar una verdadera efervescencia legislativa en cuanto a temas migratorios. Se están reformando las leyes de población en varios países y adecuando a una perspectiva de derechos humanos de los migrantes. En la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) se considera a la migración intrarregional como un factor fundamental de desarrollo de la región lo que ha derivado en

varios programas de regularización de migrantes irregulares, como el de Patria Grande en Argentina, y otros similares en Brasil y Chile.

También se experimenta y avanza en cuanto a zonas de libre circulación en la Comunidad Andina, el Mercosur, el CA-4 (Tratado de Control de Fronteras de Centroamérica-4) en Centroamérica y el CARICOM (Comunidad del Caribe). En muchos de estos casos se ha pasado de zonas de libre comercio a la libre circulación de personas. Sin embargo, en la Conferencia Sudamericana de Migración se ha avanzado de la libre circulación a la apertura de mercados de trabajo y se ha llegado a plantear la posibilidad de avanzar hacia una nacionalidad sudamericana, que incluye a Surinam y a la República Cooperativa de Guayana y solo queda excluido el territorio colonial de la Guayana Francesa.

En esta época de reflujo migratorio, de los principales lugares de destino de los migrantes latinoamericanos, Estados Unidos y Europa tienen mejor disposición y mayores recursos para acoger y aprovechar las habilidades adquiridas por los migrantes retornados. Todavía es pronto para evaluar resultados, pero hay voluntad política para avanzar en la solución de problemas.

## Bibliografía

---

Bustos, O. (2003): *Mujer y educación superior. Recuperación de la matrícula universitaria a favor de las mujeres*. Repercusiones educativas, económicas y sociales, ANUIES, México.

Domingo y Valls, A. (2010): *"Balance y perspectivas de la inmigración latinoamericana en España"*, ponencia presentada en un taller de CELADE, Santiago de Chile.

Naciones Unidas (2007): *World population prospects, New York*.

Naciones Unidas (2011): *Informe sobre Desarrollo Humano*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), New York.

Ñopo, J. P. y Winder, Natalia A. (2009): *New Century, Old disparities: Gender and Ethnic Wage Gaps in Latin América*. Washinton, BID.

US Census Bureau (2012): *Statistical Abstract of the United States*, versión digital.

# CAPÍTULO 2: RETORNO Y REINTEGRACIÓN DE LOS MIGRANTES LATINOAMERICANOS EN EUROPA

**Autora: Amparo González Ferrer<sup>3</sup>**

## 1. Definición conceptual del tema

Una de las primeras dificultades a las que se enfrentan los países de origen de los inmigrantes, a la hora de planificar intervenciones y programas dirigidos a maximizar los beneficios derivables de su retorno, es el desconocimiento acerca del perfil dominante entre quienes retornan de modo espontáneo, así como el impacto real, los errores y los aciertos de las diferentes actuaciones que engloban los planes de retorno asistido implementados tanto por ellos mismos como, sobre todo, por los países europeos. En el presente capítulo se identifican algunas limitaciones en la gestión actual del retorno y su vinculación con la reintegración, y se realizan propuestas orientadas a fortalecer las acciones de las administraciones públicas de los países de origen en este sentido. Retorno y reintegración constituyen momentos distintos de un único proceso que debe ser concebido de modo integral para asegurar intervenciones efectivas sobre el mismo. Las propuestas realizadas

---

<sup>3</sup> Amparo González Ferrer es científica titular adscrita en el Centro de Ciencias Humanas y Sociales del CSIC, donde participa en el Grupo de Investigación de Dinámicas Demográficas. En la actualidad dirige el equipo español del proyecto "Migrations between Africa and Europe", financiado por el VII Programa Marco de la Comisión Europea y estudia los movimientos de retorno de los inmigrantes en España, así como la nueva emigración española a Latinoamérica y Europa.

se basan precisamente en dicha concepción y se centran exclusivamente en el retorno voluntario, asistido o no, pues el retorno forzoso responde a lógicas diferentes.

Se presta especial atención a la necesidad de recabar mejor información sobre el fenómeno del retorno, no solo el asistido sino sobre todo el espontáneo, como requisito para fortalecer la posición negociadora de los países latinoamericanos en su relación con la UE en materia de gestión de las migraciones, e influir en la definición europea de los programas de apoyo al retorno en beneficio de los migrantes y sus posibilidades de reintegración. En primer lugar, analizamos el volumen, las características y los determinantes del retorno de migrantes latinoamericanos desde Europa, y en especial desde España, a sus países de origen. A continuación se identifica una serie de propuestas a través de las cuales los gobiernos y administraciones de los países de origen pueden definir y coordinar mejor sus actuaciones en beneficio de la reintegración de los retornados y el desarrollo de sus países.

## 2. Estado de la cuestión según las cifras: los latinoamericanos que abandonan España

Cuantificar el retorno de la inmigración reciente supone siempre un reto. Según la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico), **entre el 20% y el 50% de los migrantes que residen en países de la OCDE los abandonan en los cinco primeros años de su estancia**, ya sea para regresar a sus lugares de origen, ya sea para continuar su aventura migratoria a otros lugares (OCDE, 2008: 171 ss.). Pero en general las cifras de retorno resultan escasas y opacas. No sabemos con precisión si los migrantes latinoamericanos que regresan a sus países tras residir por un periodo más o menos largo en Europa son muchos o pocos y, sobre todo, no sabemos bien quiénes son más propensos a retornar y por qué. Esto constituye un primer obstáculo en el diseño de actuaciones eficaces para la promoción del retorno sostenible que, obviamente, se basa en una reintegración laboral y social exitosa.

En España, podemos aproximarnos al volumen y características de los retornos con la Estadística de Variaciones Residenciales (EVR), en la que constan no solo las bajas que los propios extranjeros comunican a la

Oficina del Padrón de su municipio de residencia (que son efectivamente pocas), sino también las bajas de extranjeros por inclusión indebida y por caducidad, que responden a procedimientos de baja de oficio seguidos por los Ayuntamientos al comprobar que personas inscritas no residen efectivamente en el municipio. De acuerdo con tales cifras, las salidas de

**Tabla 1: Bajas registradas en España con destino al extranjero 2007-2011, por país de nacimiento y año**

	2007	2008	2009	2010	2011	Total
<b>Cuba</b>	2.372	2.678	3.044	3.346	3.023	14.463
<b>Rep. Dominicana</b>	3.249	3.779	4.230	4.267	4.240	19.765
<b>Argentina</b>	13.201	13.807	15.502	15.919	14.899	73.328
<b>Bolivia</b>	12.332	17.356	22.212	18.560	16.956	87.416
<b>Brasil</b>	9.242	13.036	17.480	19.110	15.932	74.800
<b>Colombia</b>	11.275	12.866	13.152	15.459	14.549	67.301
<b>Chile</b>	4.364	4.778	5.294	5.328	5.361	25.125
<b>Ecuador</b>	15.277	18.189	14.797	20.413	19.537	88.213
<b>Paraguay</b>	3.619	5.026	7.127	7.830	8.328	31.930
<b>Perú</b>	5.050	6.370	7.339	8.681	9.109	36.549
<b>Uruguay</b>	2.853	3.563	4.469	4.549	4.111	19.545
<b>Venezuela</b>	4.705	5.400	6.273	5.949	6.745	29.072
<b>Baja por caducidad</b>	1.719	1.813	1.891	2.825	2.810	11.058
<b>No consta</b>	105	149	247	358	449	1.308
<b>Total</b>	90.219	110.113	124.994	134.954	127.489	587.769

**Fuente: EVR, INE 2012. Elaboración propia.**

ciudadanos de origen latinoamericano<sup>4</sup> de España han constituido **un flujo de magnitud considerable** pues se protagonizaron **casi 600.000 del total de bajas registradas** entre 2007 y 2011, ambos incluidos (tabla 1)<sup>5</sup>.

En términos absolutos, la mayoría de estas bajas corresponden a personas nacidas en Ecuador, pues esta es la comunidad latinoamericana más numerosa en España, seguidos muy de cerca por los bolivianos. Sin embargo, si calculamos cuántas bajas aparecen registradas por cada 100 personas de ese mismo origen empadronadas en España, el ranking por origen se modifica bastante. En este caso, nos ceñimos solo a las salidas de personas extranjeras para simplificar los cálculos. Como puede verse, **quienes más regresan en términos relativos son los brasileños (casi 14 bajas registradas por cada 100 empadronados en España), los chilenos (10%), los argentinos y los paraguayos (10% y 9%, respectivamente)**. De hecho, **los ecuatorianos son, precisamente, junto a cubanos y dominicanos, quienes menos están regresando**, de acuerdo con estas cifras (gráfico 1).

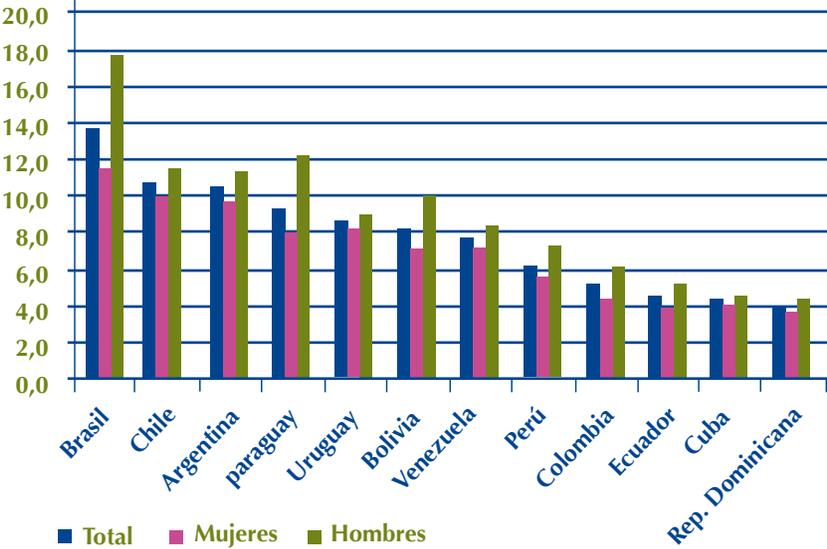
Por otra parte, en todos los casos **las mujeres latinas han abandonado España en mucha menor medida que sus homólogos hombres**, en especial las brasileñas (11% *versus* 18%), paraguayas (8% *versus* 11%) y colombianas (4% *versus* 6%), pero también para bolivianas, ecuatorianas y peruanas.

---

<sup>4</sup> Incluimos como ciudadanos latinoamericanos a: 1) personas nacidas en cualquier país latinoamericano incluso si poseen la nacionalidad española, 2) personas nacidas en España con nacionalidad de alguno de los países latinoamericanos y 3) personas nacidas en España con nacionalidad española cuyo país de destino consta expresamente como uno latinoamericano (la mayoría de ellos son menores de edad que marchan de España junto a sus padres inmigrantes: 77% para Bolivia, 83% para Colombia y 88% para Ecuador).

<sup>5</sup> Algunas de estas bajas no suponen retornos al país de origen sino emigraciones a otros países desde España (en muchas bajas por inclusión indebida se desconoce el país de destino una vez que se sale de España). De todos modos, lo más probable es que en un porcentaje muy alto se trate del país de nacimiento de los migrantes. Por otra parte, estas cifras posiblemente no capturen todas las salidas y, en todo caso, lo hacen en general con retraso respecto del momento real en que el migrante sale de España.

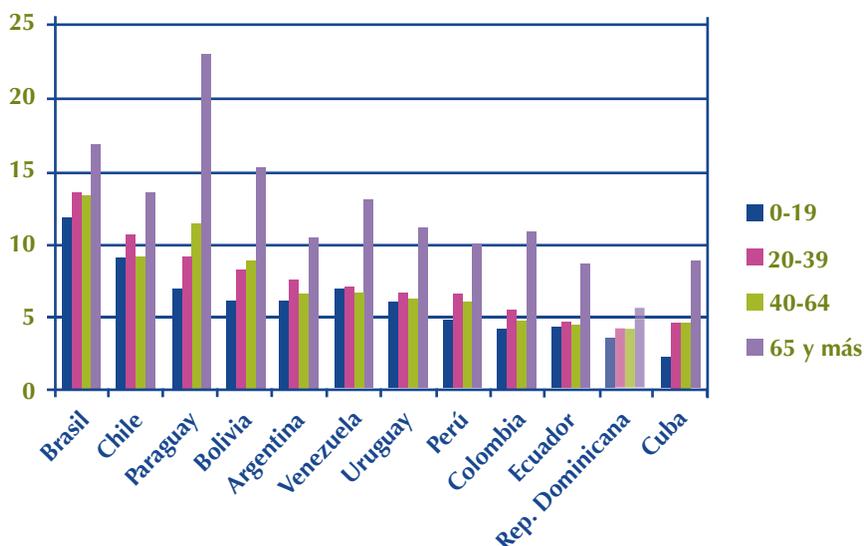
**Gráfico 1: Bajas por traslado de residencia de España al extranjero por cada 100 empadronados en 2011, por país de nacionalidad y sexo**



**Fuente: EVR 2011. Padrón Municipal 2011, INE. Elaboración propia.**

Estos mismos datos confirman para los latinoamericanos una propensión al retorno muy por encima de la media de entre los mayores de 65 años (gráfico 2); en cambio, los jóvenes de entre 20 y 40 años de edad, que son quienes están aún a tiempo de reinvertir en sus países de origen el capital físico y humano adquirido durante la migración, no resultan, de media, más propensos al retorno que el conjunto de sus paisanos. Hay que destacar también que los menores de edad revelan tasas de retorno bastante inferiores a la media del colectivo, lo que puede indicar mayor resistencia a retornar de las familias ya reagrupadas en España.

**Gráfico 2: Bajas por traslado de residencia de España al extranjero por cada 100 empadronados en cada grupo de edad y origen, 2011**



**Fuente:** EVR, 2007-2011. Padrón Municipal 2011, INE. **Elaboración propia.**

Por último, los nacidos latinoamericanos nacionalizados españoles también están regresando, aunque en menor medida de lo que les correspondería, teniendo en cuenta su peso en la población de origen latinoamericano en España. De hecho, este grupo representaba en las salidas registradas de latinoamericanos en 2011 en torno al 8%, mientras que su peso ascendía a más del 30% de la población de origen latinoamericano residente en España. Sin embargo, nuestros datos infrarrepresentan claramente a los que poseen nacionalidad española pues de ellos solo se conoce que han salido del país cuando comunican la baja. Nuevamente mejores datos y más actualizados son necesarios.

## Cuadro-resumen 1: Volumen y rasgos de los migrantes latinoamericanos que abandonan España

### Volumen y rasgos de los migrantes latinoamericanos que abandonan España

1. Entre 2007 y 2011 unos 600.000 latinoamericanos abandonaron España, la mayoría presumiblemente para retornar a sus países de origen.
2. En 2011, al menos 8 de cada 100 extranjeros con alguna nacionalidad latinoamericana causaron baja en su inscripción padronal en España tras abandonar el país. Los originarios de Brasil, Chile, Argentina y Paraguay regresan más; los ecuatorianos, cubanos y dominicanos menos.
3. Las mujeres latinoamericanas regresan menos que los hombres, en especial las brasileñas, paraguayas y colombianas.
4. Los latinoamericanos mayores de 65 años abandonan España por encima de la media en todos los grupos, pero los menores de edad lo hacen mucho menos que la media en todos los grupos. Los migrantes entre 20 y 40 años de edad que abandonaron España no muestran mayor propensión al retorno que el conjunto de la población latinoamericana.
5. Los que han adquirido la nacionalidad española están infrarrepresentados entre los registros de salida de España hacia el extranjero, lo que se debe, sin duda, al menos en parte, al sistema de registro de las bajas.
6. No disponemos de datos que nos informen sobre el nivel educativo y la experiencia laboral de quienes retornan a sus países, lo que constituye un hándicap importante a la hora de planificar estrategias de apoyo a la reintegración laboral de los migrantes retornados por parte de los países implicados.

### 3. Debates: El retorno como fracaso, como cumplimiento del plan migratorio o como respuesta adaptativa

Hasta los años ochenta la realidad del retorno permaneció ignorada en gran parte de los estudios sobre migración internacional, a pesar de que la magnitud de los flujos de regreso era ya importante por entonces. La migración internacional se entendía principalmente como un intento por maximizar los ingresos en un contexto de las diferencias salariales entre países (Sjaastad, 1962; Harris y Todaro, 1970). **Mientras dichas diferencias salariales entre origen y destino no desaparecieran el retorno solo parecía explicable como la reacción lógica del migrante si constataba que calculó de forma errónea sus posibilidades de empleo e ingresos en destino, o los costes económicos y/o socioemocionales de la migración; es decir, como el reflejo de un fracaso.** Evidentemente esta era y sigue siendo una de las causas del retorno de los migrantes a sus países de origen. Sin embargo, se fue haciendo evidente también que muchos migrantes regresaban a sus países aun permaneciendo intactas dichas diferencias salariales entre origen y destino, y pese a la creciente información sobre los costes y beneficios asociados a la migración.

Todo ello, junto al auge de los estudios sobre el desarrollo, fue propiciando un enfoque más amplio en el que el retorno no es solo ni necesariamente signo de un proyecto migratorio fracasado. Se empieza a tener en cuenta el entorno familiar como elemento determinante para entender la lógica de las decisiones del migrante y más recientemente, con el auge de los estudios sobre transnacionalismo, se insiste en la **posibilidad de que la motivación última de la migración no sea la intención de maximizar ingresos aprovechando las diferencias salariales entre países, sino más bien el deseo de diversificar las fuentes de ingresos del hogar del que se forma parte**, como apuntaba la *Nueva Economía de la Migración Laboral* a mediados de los ochenta (Stark, 1991). En dicho marco, **el retorno no tiene por qué responder a ningún error de cálculo sino que la migración se planifica como un viaje de ida y vuelta y, por tanto, el regreso constituye más bien el cumplimiento del plan inicial** con el que los migrantes intentan compensar los fallos de los mercados en sus países de origen. Es más, los retornos que no estaban inicialmente previstos por el migrante no tienen por qué reflejar necesariamente un fracaso. En ocasiones, la modificación

del contexto económico, social y/o político que puede producirse tanto en origen como en destino desde que se iniciara la migración, hace del retorno una opción mucho más atractiva y exitosa que la permanencia en el exterior. De hecho, son pocos quienes marchan de sus países con información perfecta sobre sus opciones en destino para poder prefigurar un plan migratorio factible y con visos de ser cumplido. Pero incluso para ellos un cambio en las circunstancias sociopolíticas y económicas en los lugares de origen y/o de destino puede convertir en inviable, o simplemente subóptimo, un plan que parecía sensato y realizable.

Ahora bien, resulta difícil saber qué migrantes concibieron su marcha como una ausencia temporal que les permitirá ahorrar una determinada cantidad de dinero para adquirir bienes o servicios en su país de origen, o para realizar determinadas inversiones a su vuelta y asegurar así la viabilidad de su negocio o de su explotación agrícola; y quiénes, en cambio, se fueron desde el comienzo con la idea de no regresar o de no hacerlo pronto al menos. En general, quienes emigran por motivos políticos son menos proclives a retornar que el resto y, en especial, que quienes marcharon para completar o perfeccionar sus estudios (OCDE, 2008). Sin embargo, entre quienes marchan por motivos económicos no es fácil determinar quiénes pretenden regresar y lo hacen de acuerdo con su plan inicial, y quiénes no.

***Conocer por qué motivos y con qué expectativas marchó el migrante de su país es necesario para entender si su retorno potencial sería concebido y percibido por él y su entorno como éxito o como fracaso. Y estas percepciones son cruciales para determinar las posibilidades reales de incentivar el retorno de quienes no lo tenían inicialmente previsto, y para averiguar cuáles son las circunstancias en que debería ejecutarse el retorno para que sea sostenible.***

**Tabla 2: Causas desencadenantes del retorno y factores clave para la reintegración**

<b>Causas del retorno</b>	<b>Tipo de retorno</b>	<b>Condiciones que rodean al retorno</b>	<b>Necesidades</b>	<b>Factores clave reintegración</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Logro objetivo de ahorro</li> <li>- Finalización de un periodo de estudios y obtención diploma</li> <li>- Aprendizaje de idioma</li> </ul>	Plan cumplido	(En general) buenas condiciones económicas y anímicas	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Información sobre demanda laboral en su sector en origen</li> <li>- Canales viables para el emprendimiento (acceso a crédito)</li> <li>- Reestablecimiento de redes</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Duración de la migración</li> <li>- Reconocimiento efectivo y sencillo de títulos obtenidos y experiencia acumulada</li> <li>- Apoyo a iniciativa empresarial</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- No se encuentra trabajo</li> <li>- Se pierde el empleo</li> <li>- No se gana suficiente para sobrevivir y ahorrar</li> </ul>	Plan no cumplido-fracaso	(Posible) Precariedad	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Apoyo económico para regreso</li> <li>- Pago deudas adquiridas con migración</li> <li>- Apoyo psicosocial</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Duración de la migración</li> <li>- Empleo o no durante la migración</li> <li>- Impacto psicológico de "fracaso" expectativas sobre migrante y allegados</li> </ul>
Cambio en las circunstancias sociopolíticas o/y económicas en los lugares de origen y/o de destino	Adaptación a cambio de contexto. Retorno como Opción Abierta	Es un retorno anticipado o imprevisto, pero no necesariamente precipitado ni en condiciones precarias	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Información para preparar la marcha (cuándo, cómo y con qué ayuda)</li> <li>- Información sobre posibilidades de reintegración del migrante y familiares que regresen con él</li> <li>- Información sobre demanda laboral en su sector en origen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Acceso a dispositivos de información coordinados entre origen y destino</li> <li>- Atención integral a la familia inmigrante</li> <li>- Acreditación y reconocimiento experiencia laboral</li> <li>- Ayuda organizada el emprendimiento</li> </ul>

En definitiva, retorno y reintegración constituyen momentos distintos de un único proceso que debe ser concebido de modo integral para asegurar intervenciones efectivas sobre el mismo. Las propuestas realizadas a continuación se basan precisamente en dicha concepción.

## 4. Propuestas identificadas y actores clave para su implementación

### 4.1. Propuestas identificadas

Tras el examen del contexto en que se está produciendo el retorno voluntario de latinoamericanos desde Europa y los obstáculos y dificultades para su reintegración productiva a la llegada a sus países de origen, nos parece sensato proponer las siguientes medidas:

**1. Establecer programas diferenciados en la promoción del retorno sostenible** (que incluye reintegración), en lugar de un programa único. La diferenciación no debe responder únicamente a la situación administrativa del migrante, ni a la condición de empleado o desempleado, como ocurre ahora, sino que deben tenerse en cuenta otros elementos más cruciales para la reintegración como la cualificación, la duración de la experiencia migratoria y la experiencia laboral adquirida durante la misma, o las circunstancias familiares de quien pretende regresar.

**2. Definir de forma más ambiciosa la población objetivo de los programas de retorno y reintegración**, de modo que se incluya siempre a potenciales retornantes y no solo a los que ya han tomado la decisión de regresar, pues este es el único modo de garantizar una adecuada planificación del retorno de la que, como sabemos, depende la capacidad de reintegración. Desarrollo de estrategias encaminadas a ampliar el colectivo al que llega la información sobre los programas de incentivos y ayudas para el retorno productivo.

**3. Desarrollar dispositivos de apoyo que permitan personalizar y monitorizar las medidas orientadas a la reintegración** dentro de cada uno de los programas diferenciados una vez que el retornante se acoja a uno de ellos. En su diseño debe participar el propio migrante indicando

cuáles son las actuaciones a las que en su caso personal debería prestarse más ayuda. La consideración de las circunstancias familiares del (potencial) retornante y el diseño de planes de reintegración que contemplen al conjunto del núcleo familiar afectado no solo al migrante o solicitante de ayuda resultan cruciales para el logro de un retorno sostenible.

**4. Monitorizar las actuaciones de apoyo individual y evaluar los programas de ayuda implementados.** La creación de una verdadera política pública orientada a la reintegración de los retornados depende de modo crucial de la comprensión adecuada de las fortalezas y debilidades de los programas aplicados en el pasado y en el presente. Esto exige la realización de evaluaciones sistemáticas y programadas de los planes en marcha que, a su vez, requieren monitorización individual de los procesos de reintegración de retornados de variados perfiles, con y sin ayuda.

#### **4.2. Actores clave en su implementación**

Como se señala en el capítulo “Capítulo 3: Procedimientos y pasos a seguir para mejorar el vínculo entre la migración y el empleo” (C. Tamagno), la OIT (Organización Internacional del Trabajo) sugiere que para una adecuada gestión migratoria se debe establecer un mecanismo que garantice la coordinación y la celebración de consultas entre todos los ministerios, autoridades y órganos encargados de las migraciones laborales (OIT, 2006). La implementación de cada una de las propuestas enumeradas en el epígrafe anterior y desarrolladas en el apartado 5 (más abajo) requiere la implicación de las administraciones públicas tanto de origen como de destino, así como una labor de inclusión de la sociedad civil articulada y de la iniciativa privada como complemento imprescindible para asegurar el éxito de las mismas. La intensidad de implicación de cada uno de estos actores variará en función de la propuesta concreta y del contexto en que se pretende llevar a cabo; sin embargo, de modo general puede indicarse que:

**1.** En la **identificación de perfiles dominantes y en la definición de los perfiles** deseados entre los migrantes de retorno se requiere, en primer lugar, la coordinación entre las autoridades de frontera y los organismos encargados de la recogida de información estadística en los países latinoamericanos, a fin de insertar en los mecanismos de control fronterizo los instrumentos necesarios para la recogida de información sobre el retorno de ciudadanos desde el exterior, sus intenciones de establecimiento en origen y las condiciones de la llegada.

Los servicios de gestión de la información estadística deben desarrollar herramientas de procesamiento rápido de los datos recabados en la frontera que permitan a las autoridades laborales del país conocer quiénes y cómo son los que regresan, y a dónde se dirigen dentro del territorio nacional. En este sentido, las propuestas de un sistema de información georeferenciado realizadas en el capítulo de C. Tamagno “Capítulo 3: Procedimientos y pasos a seguir para mejorar el vínculo entre la migración y el empleo” tienen todo el sentido.

Las autoridades laborales, de planificación territorial y de desarrollo social de cada país latinoamericano, deberían comparar los datos recogidos sobre el retorno efectivo con los datos ya disponibles sobre las necesidades de mano de obra, vivienda y educación en cada uno de los lugares a los que se están dirigiendo los migrantes retornados, a fin de identificar qué necesidades podrán cubrir estos y, a la vez, qué nuevas demandas crearán. Igualmente, dicha comparación combinada con la indagación previa de las necesidades laborales y sectores estratégicos de cada zona del país, que debe haberse realizado en colaboración con los agentes sociales de dichos lugares, ayudará a identificar el tipo de migrante de retorno que convendría captar entre la población emigrada al exterior a fin de responder a tales demandas y potenciar el desarrollo económico de las diferentes regiones del país.

En segundo lugar, para ser capaces de llegar a ellos con información y medidas que promuevan el retorno al país de origen de personas aún no incluidas en los flujos espontáneos, la actuación de las autoridades latinoamericanas requiere ser mucho más transnacional. Por una parte, la explotación de la información que pueden recoger las delegaciones en el extranjero de los Ministerios de Relaciones Exteriores es crucial para conocer el pool de candidatos al retorno al que las actuaciones de los países de origen podrían dirigirse. Por otra parte, el fortalecimiento de los vínculos con la diáspora y sus asociaciones contribuirá sin duda al éxito de cualquier de estas acciones.

**2. En la personalización de las medidas de apoyo y la monitorización de los programas y actuaciones concretas se requiere una especial coordinación de los principales ministerios implicados** (Ministerio de Empleo, Ministerio de Relaciones Exteriores, Ministerio de Educación, Ministerio de Justicia) con otros actores de la sociedad civil y de la iniciativa privada que participan (o podrían participar) por delegación o por interés propio en la implementación y desarrollo de los programas de apoyo al retorno y la reintegración.

La personalización de las medidas prerretorno, es decir, en el país europeo, requiere de una coordinación activa con las asociaciones de la diáspora y organizaciones internacionales activas en la gestión migratoria en primer lugar, y con las autoridades de los países europeos en segundo lugar a fin de hacer viables actuaciones que, entre otras cuestiones, aceleren la expedición de certificados de experiencia laboral, el adelanto y transporte de derechos sociales, la conservación en su caso de derechos de residencia, etc.

Ya en el país de origen, la coordinación de todos los agentes sociales es crucial en la identificación de los yacimientos de empleo y sectores estratégicos en los que reintegrar a migrantes de retorno, siempre teniendo en cuenta la diversidad territorial de la demanda laboral. Además, la adecuada coordinación con la red de fundaciones privadas y cooperativas implicadas, ya con anterioridad al fenómeno del retorno en muchos casos, en la financiación/crédito a microempresas, así como el establecimiento de mecanismos de información y colaboración actualizados con las cámaras de comercio y de industria, y la red de entidades de desarrollo local cuando estas existen.

## 5. Desglose de las propuestas identificadas

### 5.1. Propuesta 1: Establecer programas diferenciados en lugar de un programa único

#### Definición de la propuesta

Como hemos señalado las condiciones y el momento en que se realiza el retorno, así como las expectativas con que se inició la aventura migratoria condicionan las posibilidades de reintegración y, por tanto, las intervenciones potencialmente más efectivas para contribuir a la misma. Por ello es importante conocer cuáles son esas condiciones, tanto individuales como familiares, lo antes posible para definir el perfil de los retornados que habrán de reintegrarse en origen y poder diseñar estrategias de apoyo al retorno y la reintegración diferenciadas y exitosas, tanto en los países de residencia como en los de origen.

La experiencia de los últimos años nos permite identificar con claridad al menos algunos perfiles-tipo que son más o menos frecuentes entre quienes

piensan en retornar y entre quienes efectivamente retornan. Sin embargo, es muy importante señalar que generalmente los países tanto de origen como de destino disponen de un único programa o, como mucho, un par de ellos, en los que a los potenciales solicitantes se les distingue solo en función de su situación de regularidad o irregularidad documental, junto a posibles elementos de vulnerabilidad socioeconómica.

Si el objetivo último de los programas es lograr un retorno sostenible, la diferenciación no debe responder única ni primordialmente a la situación administrativa (irregular *versus* regular) o laboral (empleado *versus* desempleado) del migrante en el país de residencia en el momento que solicita información sobre el retorno, como ocurre con la mayor parte de los programas financiados desde Europa. Deben tenerse en cuenta otros elementos más cruciales para la reintegración como la cualificación, la duración de la experiencia migratoria y la experiencia laboral adquirida durante la misma, o las circunstancias familiares de quien pretende regresar.

En concreto, y ateniéndonos a la experiencia reciente, resulta clave concebir y articular programas y dispositivos de apoyo al retorno capaces de ofrecer atención diferenciada a migrantes en función de:

- \* Tipo de retorno (el retorno como "emergencia" frente al retorno como opción).
- \* Duración de la estancia en Europa.
- \* Su cualificación (cualificados y semicualificados *versus* no cualificados) y sector en el que han trabajado durante su estancia en Europa.
- \* Su situación familiar (regresan con familia *versus* solos), que en ocasiones se solapa con la situación documental, y la posibilidad de concebir programas específicos para mujeres o, al menos, actuaciones adaptadas a sus circunstancias sociales y laborales en origen y destino.

Los beneficios que se derivarían de la existencia de programas diferenciados de este tipo parecen evidentes pues aligerarían los trámites, permitirían acumular experiencia y profesionalización por parte de los agentes implicados, contribuirían a anticipar problemas de reintegración y su solución y, sobre todo, ayudarían a mejorar la imagen de los programas de apoyo al retorno entre sus posibles usuarios, ampliando así el círculo de influencia de los mismos en un sentido potencialmente más beneficioso para los países de origen.

Optar por la organización de programas diferenciados requiere en cualquier caso de un conocimiento previo de los principales perfiles existentes entre los potenciales retornantes así como de una planificación presupuestaria para cada uno de ellos flexible, ya que a priori será difícil establecer la demanda para cada uno de ellos y dotaciones presupuestarias rígidas podrían frustrar la finalidad de evaluación inicial de la demanda de cada tipo de ayuda.

Una posibilidad sería disponer inicialmente de un presupuesto único conjunto, garantizando una cantidad mínima para cada modalidad y dejando el monto restante a distribuir en función de la demanda recibida, e ir ajustando la atribución presupuestaria para siguientes ejercicios basados en la experiencia anterior.

### **Experiencias y evidencia empírica**

Evaluaciones recientes del uso que los migrantes originarios de diferentes países hacen de los programas de apoyo al retorno en España concluyen en la necesidad de abordar los programas de retorno con un enfoque diferenciado por países, en los que la proximidad geográfica sea tenida en cuenta, ya que parece que los marroquíes, por ejemplo, han hecho un uso nulo de tales programas debido a que la exigencia de comprometerse a no retornar en tres años les desincentiva debido a la naturaleza transfronteriza de su migración (Royo, 2011).

Los latinoamericanos, por el contrario, han sido los principales beneficiarios en términos absolutos de los dos grandes programas en marcha en España, PREVIE (Programa de Retorno Voluntario de Inmigrantes desde España) y APRE (Programa de ayudas complementarias para el retorno voluntario con el abono acumulado y anticipado de la prestación contributiva por desempleo) (también lo han sido en el retorno productivo, de menor relevancia numérica hasta el momento). Sin embargo, el acogimiento de los diferentes colectivos nacionales a estos programas ha sido muy desigual, lo que indica que los requisitos exigidos afectan de modo diferente a migrantes de distintos orígenes dentro de la región ALC. Por ejemplo, Bolivia y Argentina eran los países con mayor número de beneficiarios en el PREVIE, mientras que ecuatorianos, colombianos, argentinos y peruanos y más recientemente bolivianos son los principales beneficiarios del APRE, al menos en números absolutos.

Las diferentes tasas de participación en los programas según el origen nacional pueden estar relacionadas tanto con las características mayoritarias de los migrantes de distinta procedencia, como con la situación de sus países de origen y con los propios planes de apoyo a la reintegración de los retornados de que disponen los países de origen.

Algunos países de origen han ido diversificando sus programas de apoyo a los retornados pero hasta hoy la diferenciación es muy incipiente y se reduce en la mayor parte de los casos a la distinción entre la ayuda logística al retorno (importación de menaje y vehículos, ayuda al viaje, etc.) y la ayuda para la iniciación de negocios. No se prevén itinerarios diferentes para los retornados que regresan con sus familiares y requieren, a su vez, reintegración tanto en el mercado laboral como educativo, por ejemplo, y los retornados que dejaron a su familia en origen y requieren de otro tipo de apoyo.

La diferenciación en los países europeos donde residen los latinoamericanos también es muy escasa. En España, por ejemplo, el apoyo al retorno ha funcionado principalmente como una ayuda de emergencia, centrada en los aspectos logísticos del retorno, quedando relegada la reintegración en origen a un segundo plano.

Un aspecto fundamental a tener en cuenta en el diseño inicial de programas diferenciados es el que tiene que ver con la duración de la estancia en el exterior y la edad del retornante, pues la edad determina el horizonte temporal con que cuenta el migrante para recabar beneficios de su posible inversión, en el caso de que opten por emprender un negocio propio, y la duración de la estancia en el exterior, si ha sido demasiado corta (inferior a tres o cuatro años) hace improbable que se hayan podido acumular ni los conocimientos y habilidades, ni los recursos en términos de ahorros y de contactos, que pueden garantizar el éxito de un negocio propio como vía de reintegración laboral (Dustmann y Kirchkamp, 2002; Mesnard, 2004).

Otro elemento que generalmente parece relegado a segundo plano tanto por los programas de los países europeos como de los países de origen y que, sin embargo, resulta crucial en la adecuada planificación del apoyo al retorno sostenible de los latinoamericanos es el relativo a la situación familiar del retornante/retornado. El proceso de reagrupación de pareja e hijos de los latinoamericanos en lugares como España se ha producido con gran rapidez (González-Ferrer, 2011; Eremenko y González-Ferrer, 2012).

Es sabido que ello contribuye en general a retrasar el retorno (Boccagni y Lagomarsino, 2011).

Además, en el caso de las familias reagrupadas en España, este retraso parece haberse acentuado gracias a la mayor resistencia al desempleo que han demostrado las mujeres latinoamericanas (Muñoz Comet, 2011), que permitió a familias migrantes ya reagrupadas resistir con los ingresos de la esposa/madre y el subsidio de desempleo del marido/padre. Sin embargo, la prolongación y el agravamiento de la crisis han frustrado en bastantes casos esa espera, de manera que el perfil mayoritario de los retornantes se va a ir modificando con el tiempo. No solo se ha ido deteriorando mientras tanto la situación económica de muchas familias, sino que con ello la situación administrativa de algunos de sus miembros habrá devenido irregular al no poder renovar los permisos por carecer de trabajo.

Un buen ejemplo de programas de apoyo diferenciados en países de origen, frente a la escasa diferenciación dominante en los programas españoles, es el proporcionado por el Documento CONPES (Consejo Nacional de Política Económica y Social) en Colombia que distingue: 1) Programa de atención inmediata al retornado, 2) Programa de capacitación para reintegración al mercado laboral como trabajadores asalariados, 3) Programa de capacitación para emprendimiento, 4) Medidas de apoyo a colombianos de mayor calificación que podrán acceder a planes de investigación y docencia y 5) Programa de retorno programado de nacionales aún en el exterior para incorporarse a sectores estratégicos considerados de interés para el desarrollo nacional. Aunque las actuaciones en cada uno de ellos necesitan estar mejor desarrolladas, la especialización apunta en el sentido indicado.

Esta diferenciación debería consolidarse en los programas de todos los países implicados en la gestión del retorno como un elemento más de la movilidad entre Europa y Latinoamérica, para permitir una adaptación más rápida y efectiva a los cambios que previsiblemente se irán produciendo en el perfil dominante de los retornantes potenciales.

## Ideas clave

1. Previsión de programas diferenciados que sean capaces de responder a toda la variedad posible de perfiles de retornantes existentes de forma rápida y especializada.
2. Disponer de programas diferentes al menos en función de tres criterios clave: la situación familiar del migrante, la duración de la estancia en el exterior y la naturaleza del retorno (como emergencia o como posibilidad).
3. Procurar programas no condicionados en su financiación a la condición administrativa (irregular) y laboral (desempleados) de los beneficiarios, pues ello favorece el apoyo casi exclusivo a personas en situación de precariedad, lo que limita la adecuada planificación del retorno y las posibilidades de retorno productivo.
4. Deslindar las medidas de apoyo al retorno de orden logístico (ayuda al viaje y asistencia con traslado e impuestos de aduana, por ejemplo) de las de orden productivo.
5. Coordinar los programas de apoyo al retorno en los países de residencia (Europa) con los diseñados e implementados en países de origen, de manera que se eviten duplicidades y perfiles doblemente beneficiados frente a perfiles completamente excluidos.

## Condiciones básicas para la implementación

1. Identificar los factores más determinantes de la decisión de retornar y del éxito en la reintegración tras el retorno, para poder así diseñar un número mínimo de programas que respondan a los diferentes perfiles y situaciones de forma rápida y eficaz.

Para ello necesitamos una explotación adecuada de la información estadística existente tanto en los países europeos donde se asientan los migrantes de origen latinoamericano, como en sus países de origen, que nos permita identificar sobre todo los perfiles de retornantes potenciales que no están siendo cubiertos por los programas existentes.

Averiguar por qué ciertos tipos de migrantes no solicitan o no consiguen las ayudas existentes, y diseñar programas que los incluyan, en la medida en que ello vaya a favorecer un mejor aprovechamiento del capital humano acumulado por los que retornan.

**2.** Realizar estudios pilotos sobre utilidad de cada programa y necesidades presupuestarias previsibles para cada uno de ellos, teniendo en cuenta que la finalidad de cada uno de los programas piloto no es tanto responder a las necesidades de la potencial población beneficiaria sino proporcionar información precisa sobre la magnitud de esta (cuántos podrían solicitar la ayuda prevista por ellos), así como identificar si hay elementos clave en la configuración de los programas que han sido pasados por alto y que deberían incorporarse en una política integral de retorno.

**3.** Garantizar un número mínimo de beneficiarios en cada uno de los programas durante la fase piloto para asegurar la utilidad de los mismos, y prever un marco de dotación presupuestaria flexible que asegure la capacidad de cada programa en fase de evaluación de responder a demandas inicialmente no previstas.

**4.** Conocimiento previo de las necesidades y oportunidades de desarrollo en los países de origen y las zonas a las que previsiblemente retornarían mayor número de migrantes, a fin de diseñar programas orientados a fortalecer los diferentes sectores estratégicos en las distintas regiones del país, así como coordinar los programas de apoyo en los países de origen con los programas en marcha en los países europeos, para evitar duplicidades y contradicciones, así como la cobertura de un rango lo más amplio posible de solicitantes.

Dicha coordinación además es necesaria para garantizar que se planifica el retorno y que dicha planificación prerretorno se vincula adecuadamente con medidas postretorno, como el modo más eficaz de favorecer un retorno sostenible.

## **5.2. Propuesta 2: Ampliación de la población objetivo de los programas**

### **Definición de la propuesta**

La reintegración comienza, por tanto, en los países europeos, pues es necesario preparar el retorno con antelación suficiente para que los que

van a regresar movilicen sus recursos. La reintegración productiva de quien regresa en situación de emergencia o vulnerabilidad resulta, en principio, más difícil que la de quienes han tenido la opción de realizar una adecuada planificación del regreso.

Teniendo esto en cuenta, es muy probable que los países de origen y sus necesidades de desarrollo se beneficien más del regreso de quienes han sido capaces de retrasar su retorno por más tiempo, en la medida en que ello indique mayor disponibilidad de recursos de todo tipo (empleo, situación documental, arraigo, etc.).

Por ello, es conveniente definir de forma ambiciosa la población objetivo de los programas de retorno y reintegración, de modo que se incluya siempre a potenciales retornantes y no solo los que ya han tomado la decisión de regresar. Las actuaciones de los países de origen deben diseñarse de un modo que favorezcan el retorno que Europa deja desatendido, en la medida que ello puede contribuir de forma fundamental a la sostenibilidad del retorno.

Con este fin habrán de desarrollarse campañas de información sobre los programas diferenciados que tengan como objetivo la población que habitualmente no solicita ni se acoge a los programas existentes.

Tales campañas habrán de ser de amplio alcance, difundir la información usando diversos medios tanto en el país donde se presta la ayuda como en los países de origen de los migrantes, contemplar como destinatarios no solo a los propios migrantes no retornados aún, sino también a sus familiares en origen, así como a posibles empleadores e inversores que pudieran participar en la reintegración de los retornados.

Estas campañas deben, además, ir acompañadas de programas de formación para personal de ONG (Organización No Gubernamental) y asociaciones a las que los migrantes acuden por diferentes motivos y en momentos distintos, para que puedan informarlos entonces sobre las posibilidades de retorno de forma anticipada, incluso si no acuden a ellos con la intención de obtenerla.

Identificar, estudiar y llegado el caso diseñar e implementar programas para incentivar el regreso de colectivos cuyo retorno no es considerado como prioritario por los países europeos en que residen, puede suscitar desacuerdos, dificultades de coordinación y quizá incluso conflictos con las autoridades de dichos países.

Por tanto, uno de los riesgos implícitos en la puesta en marcha de esta propuesta, y hasta cierto punto la anterior, tiene que ver con la negociación política y la colaboración transnacional en la concepción y puesta en marcha de una política integral de movilidad, no solo de retorno.

Sin embargo, disponer de información más precisa y completa sobre cómo los programas de apoyo al retorno aplicados en Europa favorecen unos intereses u otros, constituye en cualquier caso un elemento fundamental para fortalecer la posición negociadora de los países de origen.

### Experiencias y evidencia empírica

En España, es evidente que la inmensa mayoría del retorno es retorno espontáneo no asistido. Aunque los latinoamericanos han sido en términos absolutos los principales beneficiarios de los programas de apoyo al retorno en España, los 15.000 latinos que se acogieron al PREVIE desde su puesta en marcha, más los 15.000 acogidos al APRE, no representan conjuntamente ni el 5% del total de salidas de latinoamericanos hacia el exterior registradas en España entre 2007 y 2011 (aproximadamente 600.000). Por tanto, los beneficiados por los programas de apoyo al retorno en Europa son pocos en términos relativos.

Además, dichos programas sobrerrepresentan entre sus beneficiarios a un determinado tipo de migrante que no es necesariamente el que tiene mayores posibilidades de reintegración en origen y, por tanto, de protagonizar un retorno sostenible. La causa es que los requisitos impuestos por estos programas sobrerrepresentan de forma desmesurada entre sus beneficiarios a irregulares y desempleados y, en menor medida, también a familiares dependientes y personas con permisos de corta duración (en Italia, por ejemplo, se excluye de los programas de apoyo al retorno a los que poseen una *carta de soggiorno* o permiso de larga duración).

Por tanto, los beneficiarios de todos estos programas implementados en Europa tienden a ser migrantes con menos tiempo de residencia en el extranjero y, por tanto, muy probablemente con menor experiencia acumulada y seguramente menor cualificación profesional que la media.

Todo ello implica que la experiencia de retorno y reintegración de los beneficiarios de tales programas, al constituir una muestra parcial y sesgada de todo el retorno latinoamericano que se está produciendo, no

nos informará adecuadamente ni de las dificultades de la reintegración en origen de los retornados, ni del potencial impacto que el retorno está teniendo sobre la población y la economía de los lugares de origen.

Por ejemplo, sabemos que haber adquirido la nacionalidad española durante la estancia en España no implica descartar automáticamente la posibilidad del retorno y que son relativamente frecuentes los casos de latinoamericanos naturalizados que pedían información sobre ayudas posibles para su retorno pero que quedaban automáticamente excluidos de las mismas en España por no ser extranjeros.

Es evidente que los motivos, condiciones y expectativas sobre el retorno de estos migrantes, naturalizados o con permiso de residencia permanente, son absolutamente relevantes, en especial para los países de origen, si realmente se aspira a diseñar programas de actuación orientados a aprovechar al máximo la experiencia migratoria en beneficio del desarrollo de las áreas emisoras.

Por tanto, diseñar actuaciones y campañas que identifiquen a estos potenciales retornantes como tales y que permitan a las administraciones interesadas en su vuelta preparar mecanismos de ayuda financiera o de incentivos en especie para estimular su regreso, parece una propuesta razonable. Y lo mismo puede decirse, obviamente, de muchos migrantes no naturalizados que desean volver y que lo han hecho al margen de los programas de apoyo ofrecidos en España, precisamente por disponer de más recursos para ello.

Para conectar con potenciales retornantes que se escapan del perfil predominante entre los beneficiarios de los programas de apoyo al retorno en Europa resulta crucial diversificar los programas de apoyo (propuesta 1) y centralizar y facilitar el acceso a toda la información sobre los diferentes programas de apoyo al retorno activo tanto en el país de residencia como, sobre todo en este caso, en los países de origen.

El portal de la SENAMI (Secretaría Nacional del Migrante) (<http://www.migranteecuadoriano.es/index.php>) en el que uno puede inscribirse en bolsas de trabajo ([www.ecuadortrabajaunido.ec/](http://www.ecuadortrabajaunido.ec/)), en bases de datos sobre talento ecuatoriano en el exterior, en programas de apoyo al retorno productivo, etc., proporciona un primer ejemplo que apunta en esta línea.

Igualmente la Red Italiana para el Retorno Voluntario Asistido (RIRVA, <http://www.reterirva.it/>) constituye otro ejemplo en esta línea y además contiene información sobre programas y actividades sobre retorno que tienen lugar fuera de Italia. En la fase piloto del proyecto para su constitución (Nirva-4) se incluyó a Ecuador, precisamente, como uno de los países de origen de coordinación de actuaciones, lo que estaba orientado a ampliar el acceso de los latinoamericanos en Italia a los programas de asistencia al retorno.

Lo ideal sería desarrollar una plataforma única de información conjunta e integrada que centralice la información sobre programas en origen y destino, a la que los interesados puedan acceder online, registrarse, responder a un cuestionario básico sobre sus circunstancias y deseos en relación al retorno y recibir de modo inmediato un primer documento orientativo sobre las posibilidades que se ajuste a su caso, así como la posibilidad de contactar un agente especializado en el asesoramiento de casos como el suyo.

Dicha plataforma integrada podría atraer perfiles diferentes y facilitar la identificación de los mismos, así como su posible seguimiento posterior.

En segundo lugar, promover relaciones con la diáspora e integrarla en actividades de los programas de apoyo al retorno puede ser de gran utilidad en la promoción de redes profesionales entre los migrantes y de los retornados con los migrantes aún en el exterior, lo que sería beneficioso en muchos sentidos y no solo como vía para fomentar el retorno (Jonkers, 2008).

Para algunos perfiles migratorios, como los investigadores, los programas de fomento del retorno temporal, en la medida que propician el mantenimiento o en su caso (re)establecimiento de contactos y redes de distinta índole, pueden suponer un primer paso hacia la circulación transnacional o incluso el retorno permanente algo más adelante.

En tercer lugar, la realización de encuestas sobre intenciones de retorno como la realizada por la Cancillería en algunos de los Consulados de Colombia en el exterior de mayor tasa migratoria puede también aportar información valiosa para diversificar los perfiles de retorno. Si bien es cierto que el seguimiento de los encuestados en el tiempo para ver quién ejecuta, cómo y cuándo tales intenciones, resultaría crucial para dotar a estas encuestas de mayor utilidad para la identificación adecuada de perfiles nuevos e interesantes.

## Ideas clave

- 1.** La inmensa mayoría del retorno de latinoamericanos es retorno espontáneo, que discurre al margen de los programas de ayuda oficial al retorno implementados en Europa. En España los beneficiarios latinos de tales programas desde 2007 apenas equivalen a un 5% del total de salidas registradas.
- 2.** Los programas de apoyo al retorno en Europa alcanzan principalmente a un tipo muy determinado de migrante de retorno: mayoritariamente en situación irregular o desempleado, o ambas cosas a la vez; con estancias en Europa más cortas que la media y en ocasiones también a familiares dependientes sin permiso de residencia propio.
- 3.** El sesgo en la selección de los beneficiarios limita enormemente la utilidad de analizar el perfil y la experiencia de reintegración de estos retornados como herramienta adecuada para evaluar el potencial impacto del retorno en los países de origen, las necesidades de los retornantes y las limitaciones de los programas en vigor.
- 4.** Es necesario crear incentivos para que los que retornan de forma espontánea pongan en conocimiento de las autoridades y agentes implicados en el diseño y gestión de políticas de retorno y la reintegración sus intenciones, deseos, posibilidades, necesidades, cualificaciones, etc.
- 5.** La creación de plataformas online capaces de suministrar información integral sobre yacimientos de empleo e inversión en países de origen, empresas interesadas en reclutar migrantes retornados, entidades públicas y privadas que ofrecen financiación para apoyar retorno y reintegración, trámites a realizar para preparar y ejecutar el retorno, implicaciones legales del retorno en cuanto a propiedades y ulterior movilidad internacional, etc., constituirían un modo relativamente barato de poder obtener información sobre tales sujetos y poder incorporarlos, o no, a programas en marcha o nuevos programas.
- 6.** La realización de encuestas en los países europeos sobre intenciones de retorno de los nacionales residiendo aún allí y su posterior seguimiento constituyen otro instrumento útil en esta dirección.

## Condiciones básicas para la implementación

1. Conocimiento detallado de los programas que se aplican en los países europeos, sus sesgos y limitaciones, como punto de partida fundamental para la identificación de los potenciales retornantes por ahora excluidos.
2. Identificación de migrantes que retornaron de forma espontánea (al margen de programas oficiales de apoyo al retorno) y análisis detallado de sus características y experiencia de reintegración.
3. Identificación de migrantes aún en Europa, interesados en retornar y que no cumplen los requisitos para acogerse a programas oficiales de apoyo al retorno allí, y análisis de sus características.
4. Reflexión sobre el interés en promover, o no, el retorno de migrantes excluidos de los canales habituales de apoyo al retorno.
5. Diseño adaptado de programas incentivos de esos nuevos perfiles de retornante potencial.
6. Creación de mecanismos que centralicen y faciliten el acceso a toda la información sobre los programas de apoyo al retorno y que ganen reputación como medio de atención personalizada a potenciales retornantes que no cumplen los requisitos de irregularidad, desempleo o vulnerabilidad social.

### **5.3. Propuesta 3: Apoyo integral, especializado y personalizado**

#### Definición de la propuesta

No todas las experiencias laborales en el extranjero contienen elementos de acumulación de activos que se traduzcan en una movilidad ascendente, como sabemos por estudios recientes sobre la experiencia, por ejemplo, de los centroamericanos que retornan desde EE. UU. (Cobo *et al.*, 2010).

El tipo de empleos mayoritarios en Europa para la migración latinoamericana reciente, así como la duración media de su estancia hasta que se inició la crisis hacen pensar que la reintegración laboral en los países de origen para los que retornan no será siempre sencilla.

Además la heterogeneidad de situaciones es grande no solo por la diversidad de perfiles migratorios y las distintas experiencias en los países europeos que los retornantes hayan tenido, sino también por las diferentes situaciones reinantes en sus respectivos países y comunidades de origen. Es importante tener en cuenta que los migrantes no se reintegran en países, sino en ciudades y pueblos con contextos a veces muy diferentes dentro del mismo país.

Por ello, incluso teniendo programas diferenciados, y una vez que el retornante se acoja a uno de ellos, será necesario además desarrollar dispositivos de apoyo que permitan personalizar y monitorizar las medidas orientadas a la reintegración de cada migrante en particular, que debe abordarse de modo integral (considerando todas las dimensiones) y especializado (atendido por profesionales de cada área con formación adaptada y actualizada).

Esto requiere anticiparse a la decisión de retornar con cierto margen de tiempo y, en la medida de lo posible, hacer partícipe al propio migrante en el diseño de un plan de apoyo individualizado (“enfoque del porcentaje” en el Reino Unido).

En términos generales, los planes individualizados de apoyo al retornante deben ser anticipados (comenzar a prepararse meses antes de la fecha de ejecución del retorno) y sostenidos en el tiempo (incluyendo medidas de formación para la readaptación al entorno social, laboral y burocrático en el lugar de origen pero también de seguimiento de la reintegración).

Además debe adoptar un enfoque integral que considere como parte del plan el apoyo psicosocial, la reconstrucción de redes y la situación familiar del migrante. De hecho, en muchos casos, el plan no debe ser individualizado sino “familiarizado”,

Los riesgos de la planificación anticipada son que implica, obviamente, cierta inversión de recursos en personas que finalmente no retornarán, o al menos no a raíz de la información recibida. Pero si el objetivo prioritario de los planes es garantizar retorno sostenible, esto debe preocupar solo si se comprueba que los que abandonan la idea son precisamente los que tendrían mayores posibilidades de reintegración. Lo contrario sería, de hecho, un indicador del buen funcionamiento del programa.

En cualquier caso, es importante destacar que este enfoque puede chocar con el enfoque dominante de los programas promovidos por los países europeos, lo que debe tenerse en cuenta en las estrategias de negociación y coordinación con ellos.

### Experiencias y evidencia empírica

Planificación anticipada e integral: como han demostrado múltiples estudios y experiencias, la sostenibilidad del retorno depende fundamentalmente de que el migrante lo prepare con tiempo, para lo que se requiere ese tiempo, disponer de recursos y tener la voluntad de hacerlo (Cassarino, 2004). En dicha planificación, las entidades dedicadas a proporcionar apoyo individualizado deben evaluar siempre las necesidades de formación del retornante en diversas áreas que no tienen por qué referirse solo ni fundamentalmente al aspecto laboral.

Un elemento crucial en la reintegración, tanto si se trata de regresar al empleo asalariado como si se tiene en mente iniciar un negocio propio, es la recuperación y reconstrucción de las redes familiares y de conocidos.

La Sociedad Hebrea de Ayuda al Inmigrante se ha ocupado en este sentido de incorporar acciones de apoyo psicosocial a los programas de apoyo al retorno de CIRE (*Coordination et Initiatives pour Réfugiés et Étrangers*) y Cáritas en Bélgica para migrantes ecuatorianos. Dichas actuaciones se desarrollan de modo coordinado por personal de HIAS (*Hebrew Immigrant Aid Society*) tanto en Bélgica como en Ecuador, antes de partir y hasta seis meses después de ejecutarse el retorno. En la fase preparatoria se discuten los pros y contras de la decisión en el seno de la familia y tras la ejecución del retorno se ayuda al migrante y su familia a revalorizar la experiencia migratoria y los beneficios del retorno, y a recomponer sus redes sociales en la comunidad de origen, algo fundamental también para el éxito de la reintegración laboral, sea esta como asalariado o como emprendedor de negocio propio.

Partiendo del mismo enfoque integral que aspira a contextualizar el proyecto de retorno dentro del entorno familiar y social del individuo, AESCO (América, España, Solidaridad y Cooperación) presta apoyo no solo al migrante solicitante sino al conjunto de la unidad familiar implicada, asesorando sobre el plan de reincorporación educativa de los hijos y la

reincorporación laboral de la pareja, cuando se trata del regreso de unidades familiares completas.

Es importante destacar que el apoyo psicosocial para la reintegración es necesario tanto en proyectos de retornos que surgen de un relativo fracaso de la experiencia migratoria, como también en los casos de adaptación a las circunstancias y de retorno como cumplimiento del plan inicial.

Por otra parte, la situación documental del migrante en Europa convierte en más o menos atractiva la idea de recibir ayudas condicionadas por ejemplo a no volver al país de residencia durante un plazo prolongado de tiempo. Los pros y contras de cada programa y su importancia relativa, incluso si se cumplen los requisitos, varían en función de las circunstancias individuales.

Apoyo individualizado y con implicación del propio migrante: en el Reino Unido, la OIM (Organización Internacional para las Migraciones) aplicó lo que se ha denominado “método del porcentaje” en diferentes programas de apoyo al retorno como sistema para determinar de común acuerdo con el migrante la mejor forma de distribuir la ayuda en especie destinada a los diferentes componentes de la reintegración: iniciación de negocio, exceso de equipaje, vivienda, formación, gastos médicos, pago de tasas, etc., en función de sus circunstancias personales y familiares. Obviamente, se fijaban límites a ciertas categorías de modo que se garantizara que una proporción suficiente de la ayuda proporcionada se destinaba a actividades de formación o productivas que maximizaran la sostenibilidad del retorno.

Este método permite realmente adaptar a las necesidades individuales la ayuda proporcionada, sin traicionar los objetivos colectivos del programa, y a la vez obliga al migrante a implicarse desde el comienzo en la planificación rigurosa de su plan de retorno y reintegración.

## Ideas clave

1. Es necesaria la planificación anticipada, integral y personalizada.
2. El enfoque integral exige apoyo no solo al solicitante sino al conjunto de la unidad familiar implicada, asesorando sobre el plan de reincorporación educativa de los hijos y la reincorporación laboral de la pareja, cuando se trata del regreso de unidades familiares completas.
3. El apoyo psicosocial para la reintegración es clave en todo tipo de retorno, sea percibido por sus protagonistas como un fracaso, una opción o el cumplimiento exitoso de un plan.
4. El apoyo personalizado debe procurar la implicación del propio migrante en la planificación anticipada del retorno siendo el “método del porcentaje” un buen sistema para garantizar dicha implicación responsable.
5. Profesionalización.

## Condiciones básicas para la implementación

1. Red transnacional de agentes de apoyo al retorno, con implicación deseable de migrantes ya retornados en actividades informativas.
2. Coordinación de actuaciones prepartida y postretorno con implicación del migrante en todas ellas pero también de las autoridades y empresas locales en los lugares de regreso para adaptar la estrategia de retorno a las condiciones reales de cada migrante en cada localidad de regreso: identificar yacimientos de empleo adecuados para cada uno requiere un conocimiento detallado de muchas ciudades y pueblos.
3. Profesionalización de la ayuda prestada y desarrollo de mecanismos de información y formación que permitan a los agentes mantener actualizados sus conocimientos sobre cambios legales y económico-laborales relevantes en el diseño de itinerarios personalizados de reintegración.

4. Flexibilidad en los criterios para la asignación de ayudas a diferentes áreas de reintegración en función de las circunstancias del migrante y su familia y de la localidad de origen a la que pretende retornar.

## 5.4. Propuesta 4: Monitorización del apoyo individual y evaluación de programas

### Definición de la propuesta

Una concepción integral del retorno exige su inserción permanente y coordinada en el seno de las políticas de gestión de movilidad, y no solo la creación de programas de duración determinada para poblaciones específicas en situación de vulnerabilidad.

Adoptar tal enfoque exige un auténtico diseño de una política pública dotada de estructuras con vocación de permanencia, que permita acumular experiencia en la gestión de la reintegración en origen, así como reaccionar con mayor rapidez ante los posibles cambios en la procedencia, perfil e intensidad del retorno en los años venideros.

El elemento fundamental para la creación de tales estructuras tiene que proceder de una comprensión adecuada de las fortalezas y debilidades de los programas aplicados en el pasado y en el presente. Esto exige la realización de evaluaciones sistemáticas y programadas de los programas en marcha que, a su vez, requieren una monitorización individual de los procesos de reintegración de retornados de variados perfiles, con y sin ayuda.

Dicha monitorización debe necesariamente prolongarse más allá de los 6 o 12 meses habituales de seguimiento de los individuos beneficiarios de algún tipo de programa, que ni si quiera existe por ejemplo en el caso del APRE español (capitalización de prestación por desempleo).

En este sentido, es importante que los países de origen que reciben a los retornados dispongan de la información sobre quién regresa habiéndose acogido a un programa de apoyo del país de residencia, y, en el caso de que dicho país no lleve a cabo ningún seguimiento de la reintegración de tales beneficiarios, las autoridades del propio país de origen las realice al menos sobre una muestra representativa de los mismos. Solo esto permitirá acudir a negociaciones sobre estos asuntos con información precisa y sólida que

permita solicitar cambios en la concepción e implementación de los mismos en un sentido que asegure mayor coherencia con los programas aplicados por el país de origen y el logro último de la reintegración y la sostenibilidad del retorno que los países europeos dicen perseguir.

Es importante señalar que la evaluación de programas y el seguimiento longitudinal de las experiencias de reintegración de los retornados por un plazo relativamente largo de tiempo necesitan ser anticipados en el momento mismo del diseño del programa, de tal modo que se garantice su realización tanto en la concepción de las fases de implementación del programa a través de la adecuada selección de beneficiarios y la recogida de información que facilite su identificación y seguimiento. La evaluación diseñada a posteriori, una vez que el programa ya está en marcha, a menudo no cubre todos los aspectos necesarios y por ello puede fracasar en su objetivo.

Además de esta exigencia, hay que advertir que la evaluación de cualquier programa, también los de apoyo al retorno y re-integración, cuesta dinero y, por tanto, la evaluación debe ser presupuestada como parte del propio programa.

Por otra parte, hay países en Europa cuya legislación impone restricciones a la posibilidad de desarrollar labores de seguimiento a individuos que ya han salido del país, o de proporcionar datos sobre ciudadanos retornados a las autoridades de los países de los que retornaron. Dichas restricciones habrán de ser tenidas en cuenta en la planificación de estrategias de evaluación.

Por último, los propios beneficiarios pueden mostrar resistencia al seguimiento, en especial si la experiencia migratoria y/o de reintegración ha sido traumática en cualquier sentido, por ejemplo cuando se dejaron deudas pendientes o el retorno fue acompañado de ruptura familiar.

### **Experiencias y evidencia empírica**

Lamentablemente la inclusión de actividades de evaluación de los programas de ayuda al retorno es uno de los aspectos más descuidados en la mayor parte de las experiencias conocidas.

Algunas de las ONG encargadas de la implementación de los programas de apoyo al retorno voluntario en España, como ACOBE (Asociación de

Cooperación Bolivia España), Rumiñahui o CEPAIM (Consorcio de Entidades para la Acción Integral con Migrantes), han abierto o aprovechado sus delegaciones en países de origen para realizar labores de seguimiento a los beneficiarios, especialmente del programa de retorno productivo, financiado desde España.

Esta es una opción viable y en determinadas circunstancias puede resultar incluso más conveniente si la propia ONG se encontraba ya implantada sobre el terreno, conoce el contexto y goza de cierta "reputación" en la comunidad. Todos estos son aspectos relevantes para ser capaz de llevar a cabo una evaluación adecuada. Pero en cualquier caso debe preverse la financiación de estas actividades de seguimiento como parte del programa de apoyo al retorno por parte de los países promotores.

En Italia, la ONG *Virtus Italia Onlus* ha desarrollado en sus programas de apoyo al retorno de solicitantes de asilo, refugiados y migrantes irregulares, análisis de fortalezas y debilidades con especial atención a los procesos de selección de los beneficiarios y a la efectividad de los proyectos de reintegración. Y además ha realizado encuestas de satisfacción entre los usuarios en diferentes momentos posteriores al retorno, lo que permite identificar aspectos mejorables que han sido reformados para los siguientes participantes.

En España, el programa "Modelo Migratorio Voluntario genera empleo y crea empresas" financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo en colaboración con la Fundación Crea Empresa en España y socios locales en Ecuador (Fundación Alternativa), Colombia, Bolivia (FIE: Centro de Fomento a Iniciativas Económicas) y Uruguay (Fundasol), sí que preveía "diseñar e implantar un sistema de monitoreo en las diferentes sedes de actuación del proyecto que facilite no solo la evaluación de la experiencia realizada, sino que también ofrezca la información necesaria para su sistematización". De hecho, el programa contemplaba la formación de agentes en los países de origen para realizar el seguimiento de cada uno de los negocios emprendidos.

Además, el propio proyecto ha ido creciendo e incorporando elementos a medida que se identificaban nuevas necesidades para la sostenibilidad y crecimiento de los negocios creados. Por ejemplo, en junio de 2011 se formalizó el convenio en Ecuador para activar una línea crediticia denominada CREDI-NEGOCIOS que permitiera a algunos de los participantes solicitar

créditos a la misma. La evaluación de esta iniciativa estaba prevista para junio de 2012, a fin de determinar su futuro crecimiento, replicación, ajuste o reemplazo por nuevas alternativas de apoyo financiero al emprendimiento.

### **Ideas clave**

- 1.** Interés manifiesto de las autoridades y agentes implicados en la aplicación de los programas de apoyo al retorno en países de origen en labores de seguimiento.
- 2.** Falta de previsión y financiación de actividades de seguimiento y evaluación por parte de los programas de apoyo financiados por países europeos.
- 3.** Necesidad de una red de agentes de seguimiento de las actividades; puede ser una red propia o concertada con organizaciones ya establecidas sobre el terreno.
- 4.** Pluralidad de instrumentos posibles para el seguimiento y evaluación: encuestas de satisfacción, agentes especialmente formados para tareas de seguimiento en países de origen, análisis DAFO (Debilidades y Fortalezas. Amenazas y Oportunidades), etc.
- 5.** Evaluación continua que permite la modificación y adaptación de los programas cuando aún están en marcha para mejorar su eficiencia y ganar apoyos para la sistematización y crecimiento/perdurabilidad de experiencias exitosas.

### **Condiciones básicas para la implementación**

- 1.** Planificación de actividades de evaluación de los programas de apoyo al retorno y la reintegración como parte integral en el propio diseño del programa, con previsión presupuestaria propia.
- 2.** Disposición de personal en origen y en destino, coordinado y especialmente entrenado para tareas de seguimiento y evaluación.
- 3.** Seguimiento de los beneficiarios y no-beneficiarios de programas de apoyo implementados no solo por los países de origen de los retornados sino también por los países desde los que estos retornan.

4. Compartir información sobre evaluación de los programas implementados por diferentes agencias implicadas.
5. Prolongación de los periodos de seguimiento de los beneficiarios y no-beneficiarios de programas de apoyo durante los tres años siguientes al retorno.
6. Realización de encuestas de satisfacción a los diferentes agentes implicados en la ejecución de los programas, incluidos los beneficiarios.

## 6. Conclusiones

---

Convertir el retorno en una opción atractiva para un perfil más variado de migrantes, no solo irregulares y desempleados, de manera que se maximice su potencial contribución al desarrollo económico y social de los países de origen, así como las posibilidades de sostenibilidad del retorno, requiere de un enfoque global que sitúe el retorno como un elemento más de la gestión migratoria, considerando no solo el retorno incentivado mediante programas cerrados sino también el espontáneo, generando condiciones que lo faciliten.

**La capacidad de reintegración de los que retornan depende fundamentalmente de en qué condiciones retornan y del contexto institucional que encuentren en los lugares de origen.** Y en ambos elementos pueden influir los gobiernos de uno y otro lado, siempre y cuando se determinen con claridad metas realistas, se conozca bien el perfil de quienes pueden y quieren retornar, y se mantengan actuaciones coordinadas y duraderas en el tiempo.

Un compromiso serio con el desarrollo en los países de origen y la sostenibilidad del retorno exige conocer en profundidad el contexto no solo nacional sino también local al que regresa el migrante y establecer un marco de cooperación estable con las autoridades y organizaciones de dicho lugar, coordinación y complementariedad de los diferentes programas, así como un seguimiento planificado de sus resultados orientado a la adaptación y mejora constante de los programas en marcha.

## Bibliografía

Boccagni, P. y Lagomarsino, F. (2011): *"Migration and the Global Crisis: New Prospects for Return? The Case of Ecuadorians in Europe"*, Bulletin of Latin American Research, 30(3): 282-297.

Cassarino, J.-P. (2004). *"Theorising Return Migration: the Conceptual Approach to Return Migrants Revisited"*, IJMS: International Journal on Multicultural Societies, 6(2): 253-279. UNESCO. ISSN 1817-4574.

[www.unesco.org/shs/ijms/vol6/issue2/art4](http://www.unesco.org/shs/ijms/vol6/issue2/art4)

Cobo, S. D., Giorguli, S. E. y Alba, F. (2010): *"Occupational Mobility among Returned Migrants in Latin America: A Comparative Analysis"*, The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science, July 2010, 630: 245-268.

Dustmann, C y Kirchkamp, O. (2002): *"The Optimal Migration Duration and Activity Choice after Re-migration"*, Journal of Development Economics, 67, pp. 351-372.

Eremenko, T. y González-Ferrer, A. (2012): *"Explaining children migration patterns to France and Spain: Methodological challenges for cross-national research"*, Paper presented at the annual meeting of the Population Association of America, 3-5 May, San Francisco, CA.

González-Ferrer, A. (2011): *"Explaining the labour performance of immigrant women in Spain: the interplay between family, migration and legal trajectories"*, International Journal of Comparative Sociology, 52 (1-2): 63-78.

Harris, J. y Todaro, M. P. (1970): *"Migration, unemployment and development: A two sector analysis"*, American Economic Review, 60 (1): 126-142.

Matrix Insight, ICMPD, ECRE (2012): *Comparative Study on Best Practices to Interlink Pre-Departure Reintegration Measures Carried out in Member States with Short- and Long-Term Reintegration Measures in the Countries of Return*, No. JLS/2009/RF/CA/1003. [http://ec.europa.eu/home-affairs/doc\\_centre/immigration/docs/studies/ECHOMEREINTEGRATION\\_Final-January\\_2012.pdf#zoom=100](http://ec.europa.eu/home-affairs/doc_centre/immigration/docs/studies/ECHOMEREINTEGRATION_Final-January_2012.pdf#zoom=100)

Mesnard, A. (2004): "*Temporary migration and capital market imperfections*", Oxford Economic Papers, 56: 242-262.

Muñoz Comet, J. (2011): "*Los efectos de la crisis en el empleo de los extranjeros. ¿Importan el nivel educativo y la edad laboral?*", Revista Española de Sociología, 16: 9-26.

OECD (2008): "*International Migration Outlook*", SOPEMI, Annual Report.

OIT (2006): "*Marco Multilateral de la OIT para las Migraciones Laborales: Principios y Directrices no vinculantes para un enfoque de las migraciones laborales basado en derechos*".

Royo, E. (2011): "*Proyecto para impulsar el programa de retorno de inmigrantes desarrollado por el Ministerio de Trabajo e Inmigración*", no publicado.

Sjaastad, L. (1962): "*The costs and returns of human migration*", Journal of Political Economy, 70 (5), 80-93.

Stark, O. (1991): *The Migration of Labor*, Oxford, Blackwell.



# CAPÍTULO 3: PROCEDIMIENTOS Y PASOS A SEGUIR PARA MEJORAR EL VÍNCULO ENTRE LA MIGRACIÓN Y EL EMPLEO

**Autora: Carla Tamagno<sup>6</sup>**

## 1. Introducción

Hoy en día, se estima que alrededor de 86 millones de personas trabajan en un país distinto al de su nacimiento. Esa masa laboral es significativa no solo por su número, sino también por sus rendimientos y cualidades. Pero a pesar de ello y de los esfuerzos realizados en los últimos años para resaltar su impacto socioeconómico, el vínculo entre la migración y el empleo, concretizada en la migración laboral<sup>7</sup>, aún no es una prioridad en la agenda política de los gobiernos en América Latina, más aun teniendo en cuenta la crisis.

---

<sup>6</sup> Carla Tamagno está especializada en desarrollo y gestión de las migraciones laborales en América Latina. Actualmente es consultora internacional en gestión de política migratoria y autora de diversos artículos especializados en migración y desarrollo. Es fundadora del Instituto de Migración y Desarrollo en la Región Andina y del Observatorio Andino de Migración, Interculturalidad y Codesarrollo en Perú.

<sup>7</sup> La migración laboral *“es un movimiento de personas del estado de origen a otro con un fin laboral. La migración laboral está por lo general regulada en la legislación sobre migraciones de los Estados. Algunos países asumen un papel activo al regular la migración laboral externa y buscar oportunidades de trabajo para sus nacionales en el exterior”* (OIM, 2006).

Aunque las condiciones económicas se han vuelto más difíciles, en casi todos los países se han mantenido los movimientos migratorios en un nivel relativamente alto, con más de 3 millones de personas durante el periodo 2008-2010, representando una caída de solo el 8% en comparación con el nivel de los movimientos en el periodo 2005-2007 antes de la crisis económica. Ni siquiera la crisis económica más grave desde la Gran Depresión ha logrado disminuir significativamente los movimientos migratorios, que continúan y que probablemente aumentarán cuando los desequilibrios demográficos en los países desarrollados hagan sentir con más fuerza sus efectos<sup>8</sup>.

El propósito del capítulo es doble. Primero, busca ofrecer una valoración actualizada de las principales características, las tendencias y los factores que influyen sobre la migración laboral. Segundo, recomienda acciones a favor de fortalecer las relaciones entre países y el intercambio de información para diseñar acciones de promoción en migración laboral. El documento puede ayudar a los países de origen y destino a generar acciones sobre la migración laboral: proyectos, programas, mecanismos de integración que ayuden a los distintos intereses y presten atención a las necesidades de los presentes y potenciales migrantes.

Los destinatarios de este documento serán las autoridades públicas de los países implicados que se encargan de actuar sobre la relación de la migración y empleo, ayudando a construir un engranaje importante entre estas dos variables. Se sugiere a los países latinoamericanos fortalecer sus políticas migratorias con un enfoque de empleo, que les permitan un acercamiento con la Unión Europea, en el marco del diálogo Unión Europea-América Latina (ALCUE), y así contribuir al desarrollo de los mercados de trabajo en países de origen y destino considerando a la migración como un factor dinámico de oportunidades de desarrollo en el marco de la actual crisis económica.

El capítulo está dividido en tres partes. En la primera se considera las posiciones actuales, debates, opciones y estado del tema; en la segunda parte se desarrolla las experiencias de los países que gestionan la migración laboral considerando su aplicabilidad partiendo de un análisis de beneficios y oportunidades y de cómo los actores se involucran en la gestión de la migración y el empleo. En la tercera parte se hace un análisis de cada propuesta diseñada identificando las condiciones básicas para

---

<sup>8</sup> Organización de Estados Americanos (OEA, 2012: 6).

su implementación en función a las prácticas estudiadas. Por último se presenta una serie de recomendaciones para los gobiernos a nivel nacional, subnacional, regional y continental.

## 2. Debates, opciones y estado de la cuestión

---

La OECD (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico) (2009: 151) determina algunos conceptos importantes sobre el nexo entre la migración y el empleo:

*“La conexión entre la migración y el empleo, es una dimensión fundamental en la relación entre la migración internacional y el desarrollo económico, ya que es importante para la reducción de la pobreza, y de interés para los responsables políticos de origen de los emigrantes y los países receptores de migración.”*

Es importante que a través de los gobiernos se busquen diseñar acciones sobre política migratoria enfocados en la migración laboral, sobre todo en la realización de una mejor optimización de flujos migratorios respecto a lo que requiere el Estado. La Organización Internacional del Trabajo (OIT, 2000: 85) indica que:

*“La migración plantea a los gobiernos uno de los problemas de política más complejos. La migración laboral, incluso de corta estancia, provoca grandes ajustes sociales y políticos, con frecuencia desafortunados, que repercuten en una serie de medidas de política económica y social, que abarcan desde la educación, la salud y los servicios sociales locales, hasta el desarrollo internacional. Por consiguiente, los gobiernos preocupados por la migración laboral no solo deben limitarse a controlar la entrada de migrantes, por el contrario, deben incorporar la política de migración como parte fundamental en diversas planificaciones (laboral, demográfica, productiva)”<sup>9</sup>.*

Como sugiere la OIT, el objetivo de las políticas migratorias debe promover el empleo, proteger y motivar el bienestar de los migrantes, implementar servicios de apoyo a los migrantes y maximizar el potencial de desarrollo

---

<sup>9</sup> Abella, M.: “Policies and Institutions for the Orderly Movement of Labour Abroad”. ILO BriefingPaper, ILO, Geneva, 2000, p. 85.

que trae la migración laboral a través de una gestión migratoria integral concertada con los interlocutores sociales y el Estado acompañando a los migrantes en todas las fases de la migración, el tránsito, la llegada, el recibimiento, el retorno y la reintegración, a través del establecimiento de políticas e instituciones locales que desarrollen programas que favorezcan la cooperación entre la migración de países emisores y receptores, y los trabajadores eventualmente migrantes y sus familias<sup>10</sup>. Por lo tanto, el empleo es un tema central para el desarrollo, puesto que los niveles de empleo son indicadores cruciales para la economía de una nación.

Los nexos entre la migración, el desarrollo y el empleo son complejos. Hay algunos elementos comunes que pueden interactuar entre estos tres campos (GMG, 2010: 60-62)<sup>11</sup>:

- \* La migración laboral se ha incrementado debido a las oportunidades de empleo decente que se ofrece en los países desarrollados<sup>12</sup>.
- \* La dinámica de la migración laboral y las condiciones de trabajo están formados por factores como los niveles de empleo, las condiciones de trabajo y la existencia de un tratamiento de oportunidades, seguridad y dignidad humana que poseen un trato diferente en los países de origen y destino. Esta dinámica a la vez contribuye a tener consecuencias en los hogares sobre todo en los patrones de empleo y trayectorias laborales.
- \* En cuanto a la política, el mercado de trabajo juega un rol importante en el desarrollo de nexos entre la migración y el desarrollo. Las políticas pueden considerar acciones sobre vocación y formación profesional y de conocimientos, programas educativos y trabajo asistencial, acciones que desde el punto de vista de prospectiva permitirán una mejor movilidad de los migrantes y a la vez el retorno de los migrantes con acciones positivas para el desarrollo.
- \* La facilitación del empleo en el extranjero es una estrategia utilizada por algunos países en desarrollo para aliviar las presiones del mercado laboral, incrementar las remesas y los ingresos de las familias con miembros en el exterior.

---

<sup>10</sup> Marco multilateral de la OIT para las migraciones laborales. Principios y directrices no vinculantes de las migraciones laborales basada en derechos. OIT, 2007.

<sup>11</sup> MAINSTREAMING MIGRATION into DEVELOPMENT PLANNING A handbook for policy-makers and practitioners. Global Migration Group 2010.

<sup>12</sup> Se estiman que los trabajadores migrantes han llegado a 214 millones en el año 2010 e incluyen a los migrantes por empleo y sus familias.

Considerando los múltiples lazos existentes entre migración y empleo, las políticas migratorias deben ser coherentes y complementarias con las políticas de educación, formación profesional, promoción económica, del mercado laboral y el desarrollo. Un ejemplo de esto es el hecho de que la formación en el trabajo y la adquisición de competencias afectan la empleabilidad de los migrantes y la transferencia de conocimientos tiene un impacto en la creación de empleo. Para poder entender la complejidad y variedad de elementos que existen en la relación entre las políticas de migración y aquellas de empleo se necesitan datos útiles apropiados para detectar y analizar los efectos de la migración en los mercados laborales y así determinar cómo estos están afectando al empleo, desempleo, subempleo y concentración en la economía informal de los migrantes potenciales en los países de origen y en la integración socioprofesional de los trabajadores migrantes en los países de destino.

Es necesario entender la relación entre el empleo y la migración, incrementando impactos tanto en los países de origen y destino; ayudando a minimizar los desequilibrios en los mercados de trabajo especialmente en los indicadores laborales (subempleo y desempleo) y en los problemas del mercado como la informalidad<sup>13</sup> o las disparidades de salarios. Esta relación permite también mejorar nichos de mercado de trabajo según los sectores económicos, encontrando oportunidades laborales para los migrantes cualificados.

**El empleo es el sector más vulnerable y en el que se generan más cambios por el aporte de la migración, y es donde se deberían promover mayores políticas de migración laboral** a fin de garantizar una inserción con trabajo decente. No siempre los países cuentan con políticas vinculantes entre empleo y migración, y tampoco cuentan con acciones para poder regular el mercado de contratos de migrantes es por ello importante visibilizar la problemática del migrante laboral, como un proceso cuya raíz se encuentra en los elementos de carácter estructural que precisa un abordaje

---

<sup>13</sup> Una buena parte de los migrantes se encuentra concentrada en la economía informal de los países de destino, puesto que este mercado demanda una cantidad considerable de trabajadores poco cualificados. En los países de medianos y altos ingresos, los trabajadores nativos pueden darse el lujo de rechazar puestos de trabajo en una economía informal porque ofrecen salarios bajos, pobres condiciones laborales y no cuentan con seguridad social, siendo estos puestos asumidos por los migrantes.

y enfoque integral, viéndose a la migración laboral no como un problema en sí mismo sino como la manifestación de otros problemas de carácter económico en los países de origen; pero que al interior de sus dinámicas desata interesantes posibilidades de desarrollo.

El aporte de los migrantes al mercado laboral es crucial sobre todo cuando existe escasez de mano de obra en determinados sectores con calificaciones especializadas donde la demanda es grande. Por ejemplo el personal técnico y de oficios es muy requerido en Europa<sup>14</sup> y Estados Unidos.

Los migrantes tienden a trasladarse a regiones de rápido crecimiento, en las cuales los salarios son relativamente más altos y el desempleo menor<sup>15</sup>. El impacto de la migración en los salarios y el empleo depende de las condiciones iniciales en el mercado de trabajo, y del número y nivel de calificación de los trabajadores migrantes admitidos. En momentos de contracción de la economía, los inmigrantes siguen realizando trabajos que los autóctonos evitan. En muchos países industrializados, la población de mayor nivel de educación está menos dispuesta a dedicarse a un trabajo manual, aunque sea calificado.

La fuerza de trabajo migrante engloba a personas con muy distintas calificaciones. En el extremo superior están los profesionales y el personal de dirección que se mueven en los mercados de trabajo internos de empresas transnacionales según van progresando el comercio o las inversiones extranjeras directas. Estos elementos "itinerantes dentro de una misma compañía" están presentes en todas partes en las regiones más dinámicas del mundo, a las cuales aportan nuevas técnicas de producción y competencias

---

<sup>14</sup> En Europa, cuya población es menos móvil que la de Estados Unidos, puede haber tal escasez de mano de obra no solo en países diferentes sino también en regiones diferentes de un mismo país. En la Unión Europea, se registró también una fuerte concentración de migrantes en cuatro países: Alemania, Francia, Italia y el Reino Unido. A lo largo del decenio de 1990, el número de los migrantes procedentes de países en desarrollo aumentó más rápidamente que el de los originarios de otros países de la OCDE, por lo que en 1998 eran ya el grupo más numeroso: alrededor del 57,8% de todos los trabajadores migrantes en los Estados miembros de la OCDE.

<sup>15</sup> H. Brücker, G. Epstein y otros: "*Managing migration in the Welfare State*", en: T. Boeri, G. Hanson y B. McCormick (dirs.), *Immigration policy and the Welfare State* (Oxford, Oxford University Press, 2002), p. 120.

en materia de gestión. Tres de cada cuatro de ellos pasan de un país rico a otro, especialmente cruzando el Atlántico, mientras que los demás se van generalmente de uno a otro de los países de reciente industrialización más prósperos de Asia Oriental y de América del Sur. Al margen de los movimientos en esos mercados internos, hay un gran movimiento de especialistas y profesionales muy especializados en múltiples ocupaciones como ocurre en los ámbitos de las tecnologías de la información y de la comunicación (TIC), la medicina, la enseñanza, la navegación aérea y marítima, el periodismo y las comunicaciones, y el mundo del espectáculo. Ciertos movimientos de esos individuos pueden encajar en el llamado “Modo 4” de las negociaciones relativas al comercio de servicios (OIT, 2004).

La Conferencia Internacional del Trabajo (OIT, 2004: 42) enmarca que hay un gran debate sobre la posibilidad de que la inmigración acentúe el desempleo en la población local. En las empresas y las microempresas se produce indiscutiblemente un desplazamiento cuando se procede a una reestructuración y se contrata a trabajadores extranjeros para sustituir a trabajadores autóctonos, en especial a los de más edad y los menos calificados. Es más difícil determinar, después de tener en cuenta todos los ajustes económicos, si es mayor el desempleo entre los autóctonos después de la inmigración o antes de la misma. Si la inmigración suscita una expansión de la economía no queda claro que provoque un mayor desempleo de los autóctonos. La OCDE ha examinado la experiencia de varios países entre 1984 y 1995, y ha llegado a la conclusión de que no hay un impacto negativo evidente. En un estudio no se constató relación alguna entre el desempleo y el aumento del número de nuevos inmigrantes: en los países donde el flujo de inmigrantes era mayor, el desempleo no variaba o disminuía. De hecho, ciertos estudios indican incluso que la inmigración ha traído consigo un aumento del empleo a consecuencia de una expansión de la producción. La admisión de trabajadores no calificados puede acarrear, por ejemplo, una mayor fabricación de productos con gran densidad de mano de obra y un aumento de las exportaciones, con lo cual se elevará el nivel global de empleo<sup>16</sup>.

---

<sup>16</sup> “Trade liberalization and factor mobility: an overview”, en R. Faini, K. F. Zimmermann y J. de Melo (dirs.), en *Migration: The controversies and the evidence* (Londres, Cambridge University Press), 1999.

## LAS POLÍTICAS MIGRATORIAS CON ENFOQUE DE EMPLEO. LA NUEVA PERSPECTIVA

Los objetivos a tener en cuenta al momento de generar una **política migratoria con enfoque de empleo**<sup>17</sup> deben asumir una mejora del proceso migratorio en pos de un trabajo decente (tanto en el corto, mediano y largo plazo) con protección de los derechos humanos fundamentales; una movilización segura y facilitada con formación especializada hacia los países de destino; una gestión sobre los ingresos y salidas para una migración ordenada y una atención especial a las migraciones forzadas buscando soluciones.

La inserción de políticas migratorias con enfoque de empleo depende de una buena gestión migratoria que implica la administración e implementación de la política, promoviendo una migración ordenada y regular entre zonas de origen y destino, tomando en cuenta todo el proceso de la migración. Este objetivo contempla el respeto a los intereses de los gobiernos involucrados, facilitando a los trabajadores migrantes una movilización segura y eficiente fuera de sus países de origen.

Para una buena gobernanza, las políticas migratorias deben ser parte de las políticas de desarrollo del país que incluyan:

**\* objetivos de desarrollo:** dirigidos a aliviar la pobreza, generar oportunidades de empleo e ingresos, aumentar la tasa de ahorros.

**\* objetivos estratégicos:** dirigidos al desarrollo de información sistemática con enfoque de derechos sobre nichos de mercado de trabajo en países de destino; diversificación de información en las regiones de los países de origen; desarrollo de ofertas laborales según condiciones económicas y potencialidades locales en los países de origen; establecer mecanismos de cooperación sobre mercados de trabajo a fin de conocer las habilidades adquiridas en el exterior y aplicarlas en los países de destino, entre otros.

**\* objetivos sociales:** inversión en educación, mejorar las condiciones

---

<sup>17</sup> "Todos los Estados tienen el derecho soberano de elaborar sus propias políticas para gestionar las migraciones laborales. Las normas internacionales del trabajo, otros instrumentos nacionales y directrices deberían desempeñar una función importante, en la formulación de esas políticas, a fin de que sean coherentes, eficaces y equitativas» (OIT, 2006: 13).

del empleo, frenar los abusos en el reclutamiento, ofrecer un sistema de protección para los trabajadores migrantes y sus familias.

Las políticas de mercado de trabajo pueden desempeñar un importante papel en la mejora de los vínculos entre la migración, el empleo y el desarrollo. Las políticas sobre temas como formación profesional, los programas educativos y de asistencia para buscar empleo, dirigida a los posibles migrantes y los migrantes que retornan (si se administran eficazmente los servicios de empleo), pueden producir efectos positivos en el desarrollo.

Otro concepto a destacar es la migración laboral temporal que es un enfoque positivo que vincula a la migración laboral con el desarrollo. Hay tres conceptos básicos<sup>18</sup>: 1) *Migración laboral temporal*: entendida como el desplazamiento de trabajadores extranjeros por un periodo limitado de tiempo con el **claro objetivo de regresar a su país de origen** al concluir el plazo acordado. 2) Trabajador migratorio temporal: todo operario extranjero con **permiso de trabajo por un plazo definido**, independientemente de la cantidad de tiempo que tenga de vivir en el país de destino. Y 3) Programa de trabajadores migratorios temporales: serie de acciones **acordadas entre países de origen y destino** con la finalidad de facilitar flujos migratorios laborales ordenados (migración regulada) en los que, **de antemano, se define** el número de trabajadores, duración del contrato, categoría, remuneración, condiciones de trabajo, así como los **mecanismos de retorno al país de origen** (OIT).

Un primer paso que los gobiernos pueden realizar es el incentivar acciones bajo el concepto de **migración temporal y circular** a través de Programas de Trabajadores Temporales en el Exterior que son un proceso mediante el cual por la intermediación del gobierno se permite que trabajadores puedan migrar a trabajar temporalmente en otro país, cumpliendo con las competencias requeridas por las empresas contratantes, con los requisitos migratorios del país de destino, y con la garantía de que sus derechos humanos sean respetados bajo el concepto de trabajo decente. La ejecución del programa se establece a través de Convenios Marco de Cooperación, cuya finalidad es brindar oportunidades de empleo temporal en distintas partes del mundo. Para un buen funcionamiento de estos programas se deben definir las competencias de cada actor involucrado en la gestión de trabajos

---

<sup>18</sup> Convenio 97 y 143 de la OIT.

temporales en el exterior y optimizar la experiencia de los trabajadores que son contratados. Los conceptos y aplicaciones de la migración laboral temporal y circular son cruciales para identificar oportunidades de empleo y brindar opciones de inserción laboral y productiva como una alternativa para desarrollar las habilidades y talentos laborales de los trabajadores migrantes.

Entre las sugerencias más importantes que destaca la OIT en su Marco Multilateral para los Estados:

- \* Asignar a los Ministerios de Trabajo un papel clave en la formulación, elaboración, gestión y administración de políticas de migración laboral para vincular la migración a las políticas de trabajo y empleo.

Integrar la migración en las políticas de crecimiento y desarrollo de los países.

- \* Extender los análisis de la contribución de las migraciones laborales y de los trabajadores migrantes a las economías de los países de destino, incluidas la creación de empleo, la formación de capital, la cobertura de seguridad social y el bienestar social.

- \* Proporcionar incentivos para promover la inversión productiva de las remesas en los países de origen.

- \* Facilitar las transferencias de capital, calificaciones y tecnología por los trabajadores migrantes mediante incentivos.

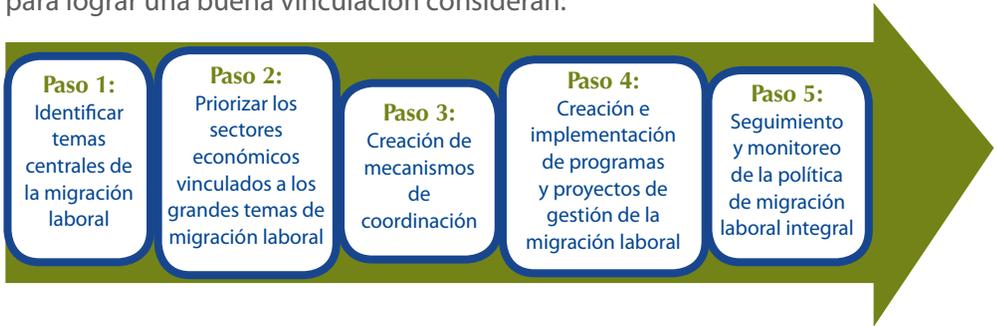
- \* Promover los vínculos con las comunidades transnacionales y las iniciativas empresariales de los migrantes.

- \* Mejorar la capacidad y las estructuras de los gobiernos para analizar los datos sobre migraciones laborales, desglosados por sexo, para aplicarlos a la política de migraciones laborales con enfoque de género.

- \* Desarrollar convenios y programas a favor de la migración laboral temporal y circular.

### 3. Procedimientos para vincular la migración al empleo

En esta sección se destacan los pasos y procedimientos básicos para implementar una buena relación entre la migración y el empleo. Los pasos para lograr una buena vinculación consideran:



#### 3.1. Paso 1: Identificar los temas centrales de la migración laboral

Tanto los países de origen como destino deben desarrollar políticas y acciones que les permitan tener un mapeo sobre los principales problemas vinculados al empleo con respecto a la migración. Es importante que se generen estudios e investigaciones a fin de identificar cuáles son los temas prioritarios que aquejan al país. Es por ello relevante que desde los Ministerios de Trabajo se fortalezca el trabajo de los observatorios laborales identificando a través de ellos instrumentos estadísticos *ad hoc* al tema migratorio y, a la vez, se realicen esfuerzos conjuntos con otras instituciones como los Institutos de Estadísticas Nacionales a fin de realizar esfuerzos conjuntos para analizar los temas más importantes de la migración relacionados al empleo.

El papel de los observatorios laborales es crucial para un buen manejo de indicadores de migración laboral puesto que se conciben como un sistema de conocimientos y de diagnóstico, donde se realizan instrumentos de cambio y de intervención y, a la vez, generan espacios de consenso y encuentro. Los observatorios cuentan con herramientas de apoyo para la toma de decisiones, la formulación de programas y políticas, y la evaluación de acciones. A su vez, los observatorios de empleo realizan análisis sobre la evolución del mercado de trabajo, los nexos entre formación y empleo, los perfiles ocupacionales y formativos, el diseño de nuevas tecnologías y formas de organización de trabajo.

Sobre los observatorios del empleo, es importante que estos combinen algunos elementos como:

- \* Su condición de unidad de carácter técnico que investiga la realidad sociolaboral.
- \* Ser una herramienta que aporte insumos a las administraciones laborales y educativas.
- \* Su vocación de convertirse en un espacio de convergencia y encuentro de los diferentes agentes sociales.

A partir de la institucionalización de procesos que vinculen la migración al empleo se hace necesario que los países generen acciones para desarrollar "**Sistemas de Información sobre migración laboral**", para ello es importante potenciar los observatorios a fin de convertirlos en Observatorios de Tercera Generación los cuales permitan:

- \* Enfatizar la **conexión en red de productores y usuarios** de informaciones sobre el mercado de trabajo y las migraciones para desarrollar el flujo de informaciones útiles para la toma de decisiones.
- \* Priorizar la producción de las informaciones para que lleguen **en el momento, con los formatos y a los actores adecuados** para poder ser utilizados en la toma de decisiones.
- \* Integrar el **conjunto de instituciones y mecanismos de un sistema de empleo y de migración** poniendo en relieve que todos los actores del sistema poseen informaciones que son útiles.
- \* **Conectar la información existente para producir** nuevas informaciones.

### 3.2. Paso 2: Priorizar los sectores económicos vinculados a los temas de migración laboral

Un elemento central que se debe tener en cuenta es que la migración laboral conlleva a la formación y movilidad de comunidades y familias transnacionales, definidas como grupos, redes y/o familias cuyas relaciones y conexiones se dan entre las sociedades de origen y destino. Para estas personas, el uso de la tecnología hace más fácil estar en contacto y mantener vínculos entre las familias, reduciendo los costos de migración y facilitando la movilización laboral.

Un enfoque interesante para identificar los temas centrales de la migración laboral es analizar la migración desde la perspectiva de las transferencias. El manual de *Gestión del Grupo Global de Migración* las denomina las 3Ts.

- \* La primera se refiere al traslado de personas, la migración en sí misma (T1): que comprende la inmigración, la emigración y el retorno.
- \* La segunda es la transferencia de saberes y conocimientos (T2): las personas, cuando se mueven, llevan consigo ideas y conocimientos y adquieren nuevas habilidades e ideas en el extranjero. Este “capital de conocimiento” puede circular entre los países de origen y de acogida de los migrantes a través de redes sociales.
- \* La tercera es la transferencia de activos financieros (T3), que pueden adoptar diversas formas: salarios, ahorros y remesas, así como la inversión (GMG, 2010)<sup>19</sup>.

Cada una de estas transferencias tiene un efecto diferente en el desarrollo en los países de origen.

Así las personas expanden sus vínculos económicos para operar a lo largo de las economías de sus países de origen y de acogida, ampliando la interdependencia de la fuerza laboral migrante. Como señala Orozco (2012), el vínculo económico de los migrantes con su país de origen se extiende a por lo menos cuatro prácticas que involucran la inversión y/o gasto: 1) remesas familiares, 2) la demanda de bienes de consumo, telecomunicaciones, servicios de viaje, turismo; 3) la inversión de capital y 4) las donaciones de caridad a organizaciones filantrópicas que trabajan con comunidades de origen de los migrantes (Orozco, 2012: 06)<sup>20</sup>.

### **3.3. Paso 3: Creación de mecanismos de coordinación de la política migratoria en el marco del diálogo social**

Entendemos por diálogo social a la capacidad de diálogo desarrollada por el Estado para implementar, monitorear y evaluar las políticas migratorias en coordinación con los interlocutores sociales, la sociedad civil y las

---

<sup>19</sup> Mainstreaming Migration into DEVELOPMENT PLANNING A handbook for policy-makers and practitioners. Global Migration Group 2010.

<sup>20</sup> [www.thedialogue.org/PublicationFiles/TendenciasfuturasdelasremesasALCSP.pdf](http://www.thedialogue.org/PublicationFiles/TendenciasfuturasdelasremesasALCSP.pdf)

organizaciones de migrantes para una adecuada gestión de las migraciones; esto también es denominado “gobernanza migratoria”. La gobernanza implica el diálogo entre los distintos sectores del Estado involucrados en la gestión migratoria<sup>21</sup>; con la sociedad civil (ONG, asociaciones profesionales, grupos de migrantes, grupos religiosos, entre otros), los trabajadores, los empleadores y el sector privado (empresas, instituciones financieras y de crédito, entre otros), y las propias organizaciones de migrantes tanto de lugares de origen como de destino; para la elaboración, implementación, monitoreo y evaluación de las políticas migratorias. La gobernanza migratoria es un reto político para los Estados tanto de origen como de destino ya que la migración implica una responsabilidad compartida.

Los elementos clave para la gobernanza son: la legitimidad del gobierno y rendición de cuentas; libertad de asociación y los medios de participación; marcos justos y legales para crear una vida predecible y segura y ambiente de trabajo; disponibilidad y validez de la información; gestión eficiente del sector público y la cooperación entre los distintos poderes del Estado, la sociedad civil y el sector privado (GMG, 2010: 51).

La gestión migratoria por su complejidad requiere de políticas integrales y de coordinación interinstitucional, intersectorial, intergubernamental en los diversos niveles de gobierno, ya que involucra dimensiones y ámbitos multifacéticos y demanda de un tratamiento multidisciplinario e interestatal, debido a la multiplicidad de actores tanto en lugares de origen como de destino<sup>22</sup>. Lo que caracteriza a la gestión migratoria laboral es que esta requiere una metodología de coordinación colaborativa, la cual debe apostar por la formulación e implementación de políticas integradas que

---

<sup>21</sup> Poder ejecutivo (ministerios), legislativo, sistema judicial, los servicios públicos, entre otros.

<sup>22</sup> La OIT sugiere que para una adecuada gestión migratoria se debe establecer un mecanismo para garantizar la coordinación y la celebración de consultas entre todos los ministerios, autoridades y órganos encargados de las migraciones laborales. De igual forma se deben implementar estructuras y mecanismos específicos para que los ministerios tengan capacidades y competencias necesarias para concebir, formular y aplicar políticas de migraciones laborales, incluida una dependencia encargada de la protección de los trabajadores migrantes. Al mismo tiempo se debe asegurar que los ministerios competentes cuenten con recursos adecuados, tanto técnicos como financieros para implementar las políticas de migraciones laborales (OIT, 2006).

permitan que la migración se vincule a las políticas de desarrollo del país. Así la idea de transversalidad, el trabajo con diversos sectores y actores se reúne en torno a la noción de gestión migratoria laboral integrada<sup>23</sup>.

Para abordar esta complejidad se requiere de una institucionalidad y de nuevos instrumentos para la gestión de las migraciones laborales. Deben desarrollarse diversos instrumentos<sup>24</sup> que incluyen una multiplicidad de acuerdos entre países de origen y destino que deben gestionar el control de flujos migratorios, las políticas que hacen referencia a la regulación de las situaciones administrativas de los inmigrantes presentes en el territorio, políticas vinculadas a la integración social (salud, educación, vivienda), sin olvidar la dimensión cultural.

Este mecanismo debe institucionalizarse a través de diversos procedimientos que pasan por un proceso de sensibilización de los diversos sectores estratégicos, a partir de un plan de sensibilización e incidencia para crear e institucionalizar el mecanismo de coordinación de la política migratoria. Posteriormente, deben definirse las competencias de los diferentes sectores para que asuman su rol en la gestión migratoria. Como paso siguiente se debe elaborar un “Plan de Acción de Gestión Migratoria”, para la construcción e implementación de la política migratoria integral con un enfoque de empleo, la cual debe tener acciones concretas en el corto, mediano y largo plazo. Este mecanismo de coordinación debería institucionalizarse a través de una norma que le otorgue el soporte legal e institucional. Es fundamental que la instancia de coordinación cuente con la suficiente dotación presupuestaria para el diseño de la política migratoria integral. Al mismo tiempo es importante generar acciones de coordinación al interior de la instancia creada con una estructura organizacional y funcional dirigida a fortalecer los diferentes ejes de la política migratoria<sup>25</sup> priorizados por el Estado.

---

<sup>23</sup> Zurbriggen. “El desafío de innovar en la gestión pública”. En Zurbriggen y Mondol. *Estado actual y las perspectivas de las políticas migratorias en el MERCOSUR*. FLACSO, Uruguay, 2010.

<sup>24</sup> Políticas de vinculación, política internacional, entre otras.

<sup>25</sup> Emigración, inmigración, retorno, reintegración, entre otros.

En América Latina, la FIIAPP ha realizado una serie de cursos sobre migración y empleo<sup>26</sup> en el marco del proyecto “Fortalecimiento del diálogo y de la cooperación entre la UE y ALC para el establecimiento de modelos de gestión sobre migración y políticas de desarrollo”, donde se evidenció el interés de los países latinoamericanos de trabajar en políticas migratorias integrales con un enfoque de derechos<sup>27</sup>.

### **3.4. Paso 4: Creación e institucionalización de programas de gestión de la migración laboral**

La importancia de una política migratoria integral radica en el desarrollo de acciones que permitan tomar decisiones a favor de la persona migrante, los Estados deberían considerar como una prioridad realizar acciones a desarrollar dentro del Ministerio de Trabajo como el implementar una instancia de gestión de la migración laboral, asumiendo competencias que la institucionalicen a través de decretos, leyes y/o reglamentos al interior del Ministerio de Trabajo, creando de ser posible una Dirección o Dependencia encargada de la gestión migratoria laboral. Al mismo tiempo se deben generar herramientas que faciliten y simplifiquen los procesos administrativos relacionados con la migración laboral. De igual manera se debe contar con un Plan de Acción Nacional para la Gestión Migratoria Laboral, presupuestado, con la inclusión de directrices, estrategias y acciones en el corto, mediano y largo plazo a ser implementada a nivel nacional, regional y local de manera descentralizada, ya que los proyectos con los migrantes se desarrollan con sus familias en sus lugares de origen.

---

<sup>26</sup> Estos cursos se llevaron a cabo con la asistencia técnica del Centro Internacional de Formación de Turín-ITC-ILO; en México, el 22 y 23 de marzo, que convocó a los gobiernos de México, Guatemala y República Dominicana; en Costa Rica, el 26 y 27 de abril, donde participaron los representantes de Nicaragua y Costa Rica y en Lima, del 23 al 25 de julio, convergieron representantes de los países de Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador y Perú.

<sup>27</sup> En estos cursos se desarrollaron diversas estrategias y mecanismos para que la migración aportara al desarrollo de los países de origen a partir de la institucionalización de instancias de coordinación nacional de la política migratoria; se destacó la necesidad de un trabajo articulado para la cooperación internacional entre países, a fin de brindar servicios concretos a los migrantes coordinados entre países de origen y destino. Del mismo modo se señaló la importancia de la implementación de mecanismos de seguimiento, monitoreo y evaluación de la política de migración laboral coordinada desde el Estado con la sociedad civil, los interlocutores sociales y las organizaciones de migrantes.

La gestión migratoria laboral implica el desarrollo e implementación de diversos programas y sistemas que permitan una gestión adecuada del proceso migratorio, entre los que destacan:

- \* Sistema de información para migrantes sobre condiciones del mercado de trabajo en el exterior.
- \* Sistema de información sobre nichos de mercado y oportunidades de inversión en coordinación con el sector empresarial y financiero del país.
- \* Sistema de información sobre flujos migratorios laborales con elaboración de perfiles y diagnósticos de los emigrantes e inmigrantes.
- \* Sistema de formación y capacitación para la migración laboral internacional en coordinación con los países de destino.
- \* Sistema de inspecciones laborales.
- \* Sistema de intermediación y colocaciones.
- \* Programa de certificación de competencias.
- \* Programa de reconversión laboral.
- \* Programa de seguimiento a la coyuntura internacional de los mercados de trabajo y celebración de acuerdos internacionales.
- \* Implementación de acuerdos de protección y seguridad social.
- \* Programas de generación del autoempleo y promoción de los emprendimientos: para esto se debe contar con una plataforma técnico-financiera para la sostenibilidad de apoyo a iniciativas empresariales de redes transnacionales.
- \* Programas de apoyo legal y psicosocial.
- \* Programa “*Brain Regain*” de alta calificación para el servicio público temporal/permanente.

### **3.5. Paso 5: Seguimiento, monitoreo y evaluación de la Política de Migración Laboral**

Los procesos de vinculación entre empleo y migración deben concebir acciones de seguimiento y monitoreo de las políticas a aplicar, sobre todo con los objetivos de la política de protección de los ciudadanos que trabajan en el extranjero. Las acciones de monitoreo y control permiten la optimización de los beneficios de la mano de obra migrante, por ello, es importante generar capacidad institucional y empoderar una coordinación interministerial entre países de origen y destino.

Es por ello importante que los países de origen y destino consideren a la gestión de la migración laboral como una prioridad en el desarrollo general de los países y, a la vez, de la política exterior. Es pertinente que la administración de la migración laboral sea de responsabilidad de los Ministerios de Trabajo donde se garanticen en las oficinas de empleo una protección, bienestar y promoción.

La gestión de la migración laboral requiere una estrecha cooperación y coordinación del gabinete presidencial, incluidos los Ministerios de Trabajo y el de Relaciones Exteriores, entre otros. A su vez, se deben crear agencias en destino y origen a fin de reforzar los esfuerzos para integrar la migración a las políticas de empleo.

El control y seguimiento de la política de migración laboral integral debe considerar elementos que se relacionan entre sí para la regulación de la mano de obra y garantizar la protección de los trabajadores y el apoyo al bienestar de la comunidad. Las medidas más importantes a realizar consideran cinco áreas:

1. Regulación de los mercados laborales y migratorios.
2. La protección de los migrantes y nacionales en el contexto laboral.
3. La facilitación de la cohesión social.
4. Las mejoras en el bienestar social.
5. Las prestaciones de la seguridad social.

Es importante que este seguimiento involucre las normas internacionales en cuanto a los derechos humanos y el derecho internacional. Los procesos implementados e institucionalizados a través de oficinas de empleo y migración deben ser supervisadas y evaluadas a través de la introducción de indicadores para su evaluación y monitoreo. Ello es importante porque fortalece las fases de implementación de las áreas que actúan en el proceso de migración laboral.

## 4. Propuestas identificadas

Las experiencias más innovadoras que han incorporado la gestión migratoria laboral con la participación de actores de gobierno, sociedad civil y cooperación, empleadores y trabajadores dirigidos a la gobernanza migratoria están en América Latina y se pueden resumir en estas propuestas:

**1. Asignar a los Ministerios de Trabajo un rol clave** en la formulación, elaboración, gestión y administración de políticas de migración laboral vinculadas a las políticas de empleo y trabajo.

**2. Diseñar mesas de trabajo de carácter interministerial e intersectorial, a fin de incorporar las políticas de migración** en Planes de Desarrollo Nacional de los países latinoamericanos, los mismos que permitan crear empleo, diseñar planes educativos en función a los nichos de mercados de trabajo encontrados tanto en los países de destino como de origen diseñando programas prospectivos que incluyan catálogos de empleo de difícil cobertura en el país.

**3. Diseñar oficinas de información** para prestar atención a potenciales migrantes y sus familias desde el Ministerio de trabajo.

**4. Desarrollar mecanismos de información** con los gobiernos locales, regionales y central a fin de activar programas de codesarrollo entre los países de origen y destino.

Entre las experiencias más importantes a destacar en la gestión eficaz de las migraciones laborales se encuentran Canadá, Filipinas, Nueva Zelanda, España, el Reino Unido y Australia.

## 5. Desglose de las propuestas identificadas

### 5.1. Propuesta 1: Asignar un rol clave a los Ministerios de Trabajo

#### Definición de la propuesta

La Organización Internacional del Trabajo (OIT) ha identificado en el capítulo IV del Marco Multilateral “Gestión eficaz de las migraciones laborales” la importancia de que los países elaboren sus propias políticas para la gestión de las migraciones laborales. La misma OIT valora como protagonistas a los Ministerios de Trabajo en el rol promotor que garanticen políticas de trabajo y empleo con inclusión de la migración.

Los Ministerios de Trabajo deben asumir dentro de sus lineamientos de política la gestión de la migración laboral, por ello es importante incidir en el desarrollo de cambios en su estructura organizacional incluyendo la infraestructura básica para este fin. Es decir, reestructuración de su Ley de Organización y Funciones (LOF), su Reglamento de Organización y Funciones (ROF), mecanismos básicos de cambio institucional. Estos documentos organizacionales deben estar coordinados con el Ministerio de Relaciones Exteriores y Direcciones de Migración y/o Ministerios del Interior a fin de generar políticas y funciones inclusivas a favor de los migrantes laborales.

Estas políticas son beneficiosas en términos de mercados laborales, sobre todo en época de globalización y crisis, donde los países pueden negociar no solo productos sino fuentes de trabajo para el capital intelectual, acorde a nichos especializados según las características de la región.

Un riesgo a tener presente es que en el país no se cuente con el suficiente personal capacitado en gestión migratoria que asuma un rol protagonista en su implementación. Otro riesgo es sobre el tipo de política de gestión migratoria a trabajar, es decir, se debe ver en los planes de desarrollo nacional cómo el país debe actuar en el tema migratorio: ser un país con una visión global en migraciones; ser un país que busque expulsar a sus connacionales; o ser un país que genere reglas para que la decisión de migrar, que es una voluntad intrínseca de la persona, sea orientada a través de políticas por el Estado.

## Experiencias y evidencia empírica

En la Región Andina, a partir de la Decisión 545<sup>28</sup>, los países han comenzado a asumir cambios estratégicos para poder generar políticas que busquen integrar la migración y el empleo, a continuación se mencionará algunos casos:

### PERÚ

El Estado peruano desde el año 2008, con la asesoría técnica del Proyecto MIGRANDINA<sup>29</sup> de la OIT, generó los lineamientos para la gestión migratoria laboral. Uno de los ejes más importantes fue impulsar a nivel regional la Decisión 545 —Instrumento Andino de Migración Laboral—, que expresamente indicaba la importancia de contar con una Oficina de Migración Laboral dependiente del Ministerio de Trabajo. Para el año 2009, se trabajaron los cambios a nivel organizacional del Ministerio, para ello el 16 de junio de 2009 entró en vigencia la Ley de Organización y Funciones (LOF) del MTPE (Ministerio de Trabajo de Perú), incorporando dentro de sus competencias exclusivas la temática de migración laboral<sup>30</sup>. Para el año 2010 se institucionalizó el Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Trabajo de Promoción del Empleo (Decreto Supremo, n° 004-2010-TR), mediante el cual se crea la Dirección de Migración Laboral.

---

<sup>28</sup> Instrumento Andino de Migración Laboral. Decimoprimer Reunión del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores de la Comunidad Andina, 24-25 de junio de 2003, Quirama, Antioquia-Colombia. [www.mintra.gob.pe/migrante/pdf/decision\\_545.pdf](http://www.mintra.gob.pe/migrante/pdf/decision_545.pdf)

- La decisión 545 ha sido implementada en Perú desde el año 2004 de manera unilateral (Tamagno C., 2010) <http://www.comunidadandina.org/camtandinos/OLA/Documentos/Pdf/EstudioDecision545OITmigrandina.pdf>

<sup>29</sup> Fortalecimiento Institucional en materia migratoria para contribuir al desarrollo de los países de la Región Andina. MIGRANDINA, proyecto financiado por el Ministerio de Trabajo de España, 2008-2012.

<sup>30</sup> Los artículos más importantes del LOF son los siguientes: Artículo 5°, inciso 5.1: “Formular, planear, dirigir, coordinar, ejecutar, supervisar y evaluar las políticas nacionales y sectoriales en materia de migración laboral”. Artículo 7°, inciso 7.7: “Es competencia exclusiva del MTPE: planificar y regular los asuntos en materia de migración laboral a fin de garantizar el cumplimiento de los derechos de los migrantes y de sus familiares”.

La Dirección de Migración Laboral vendría a ser la manera de institucionalizar dentro del MTPE acciones en favor de una mejor gestión de la migración laboral. Esta institución tiene como funciones:

- \* Proponer y ejecutar las políticas nacionales y sectoriales en materia de migración laboral, en coordinación con los otros niveles de gobierno y con aquellos sectores que se vinculen.
- \* Proponer las normas nacionales y sectoriales, lineamientos técnicos, directivas, mecanismos y procedimientos en materia de migración laboral con el fin de garantizar el cumplimiento de los derechos laborales de los actores de la migración laboral (potenciales migrantes, migrantes y sus familiares, retornantes, migrante andino, inmigrantes).
- \* Diseñar, proponer e implementar sistemas y/o mecanismos de orientación dirigidos a los actores de la migración laboral, a fin de brindarles los canales adecuados para una migración laboral regular que incremente los niveles de vida en el extranjero.
- \* Proponer y apoyar la ejecución del cumplimiento de los planes, programas y proyectos nacionales y sectoriales en materia de migración laboral, entre otras.

## COLOMBIA

A través de la Ley 1450 de junio de 2011 se crea el Nuevo Plan de Desarrollo (PND), que en su capítulo III: "Crecimiento Sostenible y Competitividad", incorpora el concepto de "Gestión Migratoria Laboral" gracias al trabajo coordinado realizado por MIGRANDINA-OIT con el que el Ministerio de la Protección Social, actual Ministerio de Trabajo, que ejecutará esas funciones con el Ministerio de Relaciones Exteriores. El nuevo Ministerio de Trabajo con el Decreto nº 4108 de 2011 creó la Dirección de Movilidad y Formación para el Trabajo; encargada de la dirección e implementación de la gestión migratoria laboral. Actualmente se encuentra en proceso de la implementación de la Decisión 545.

## BOLIVIA

Se incorpora la migración laboral a las funciones del Ministerio de Trabajo, Empleo y Protección Social (MTEPS), en el Área de Empleo a través del Decreto Supremo nº 29894 en el año 2009 a la ocasión de la creación del nuevo Órgano Ejecutivo de Bolivia (antes Poder Ejecutivo). Cuenta con una "Unidad de Migraciones".

## ECUADOR

Cuenta con una Unidad de Migraciones del Ministerio de Relaciones Laborales, quienes han trabajado en coordinación con el Ministerio de Relaciones Exteriores la implementación del Estatuto Migratorio Ecuatoriano-Peruano a fin de buscar la regularización de los migrantes laborales en ambos países. Actualmente se encuentran en proceso de la implementación de la Decisión 545.

### Ideas clave

#### Ideas clave

- \* Sensibilización a funcionarios en los Ministerios de Trabajo.
- \* Formación de personal técnico en migración laboral.
- \* Decisión política de los funcionarios del Ministerio de Trabajo que desean implementar una gestión migratoria laboral.

### Condiciones básicas para la implementación

#### Condiciones básicas

- \* Decisión política.
- \* Capacidades técnicas.
- \* Capacidades presupuestarias.
- \* Monitoreo y seguimiento.

## 5.2. Propuesta 2: Diseñar mesas de trabajo intersectoriales de políticas migratorias

### Definición de la propuesta

Con la finalidad de que existan mecanismos de comunicación y avances en la gestión de la política migratoria laborales importante diseñar espacios donde se generen acciones de diálogo social a fin de asegurarse que los ministerios dispongan de los recursos adecuados para aplicar políticas de migración laboral. Es importante que se establezcan también procedimientos para garantizar que el Estado, la Sociedad Civil y la Cooperación Internacional puedan coordinar acciones para una mejor gobernanza migratoria.

Los beneficios de tener una mesa de sectores contribuyen a obtener más información y un mejor control de los planes operativos y del seguimiento de la política migratoria para todos los que trabajan a favor de ella.

## **Experiencias y evidencia empírica**

Los ejemplos que se mencionarán expresan la forma de conexión transversal del eje migración con las políticas de empleo.

### **PERÚ**

La Presidencia de Consejos de Ministros (PCM) mediante el Decreto Supremo n° 067-2011-PCM ha creado la Comisión Multisectorial Permanente: Mesa de Trabajo Intersectorial para la Gestión Migratoria, siendo el Ministerio de Relaciones Exteriores el que preside la Comisión, constituyéndose así en un espacio institucionalizado para discutir la gestión de la migración laboral internacional. La misma está dirigida a la elaboración, implementación y monitoreo de la política migratoria, de esta manera se han insertado conceptos a la administración pública en los diferentes sectores del Estado que exigen la gestión y compromiso de este con el tema migratorio; se han creado grupos de trabajo para incidir en las diferentes temáticas de gestión migratoria: grupo sobre inmigración, salud, previsión social, promoción y protección de los derechos de los migrantes en el exterior, educación y cultura, promoción del empleo y trabajo, acceso a la vivienda. Asimismo, se ha institucionalizado esta mesa y se han generado comisiones de colaboración con la misma: Comisión de Agencias de Cooperación, para coordinar asistencias técnicas, y la Comisión de Sociedad Civil, como ente consultivo.

### **COLOMBIA**

El Ministerio de Relaciones Exteriores ha colaborado en la política migratoria a través de la participación en la Comisión Intersectorial de Política Integral Migratoria<sup>31</sup>.

---

<sup>31</sup> En su política migratoria considera la implementación del Plan Comunidad en el exterior; consolidación del Portal RedEs Colombia; desarrollo de convenios de protección social, participación política a nivel local y de regulación de flujos laborales y la canalización productiva de las remesas hacia vivienda, proyectos productivos y educación.

Además cuenta con la Comisión Nacional Intersectorial de Migración, como el espacio institucional (Decreto 1239 de 2003) para la coordinación y orientación en la ejecución de la política migratoria del país. Se reconoce la transversalidad del tema migratorio y se convoca a las diferentes entidades que inciden en la elaboración y ejecución de políticas tendentes a abordar las diferentes aristas de la migración. Forman parte de la Comisión: Ministerio de Interior y Justicia, Ministerio de Relaciones Exteriores, Ministerio de la Protección Social, Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, Departamento Nacional de Planeación, Departamento Administrativo de Seguridad — DAS—, Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior —ICETEX—, Dirección de Asuntos Consulares y Comunidades Colombianas Exterior del Ministerio de Relaciones Exteriores, Coordinación del Grupo Interno de Trabajo Visas e Inmigración del Ministerio de Relaciones Exteriores.

## ECUADOR

**La Comisión Mixta de Gestión Migratoria (CMGM)** es el espacio de diálogo interinstitucional más importante para la gobernanza migratoria en Ecuador. Comisión de carácter intersectorial e interministerial constituida por 20 instituciones públicas y privadas que realizan diversas actividades dirigidas al fortalecimiento de la gestión migratoria laboral. A través de esta Comisión, Ecuador cuenta con un Plan Nacional de Gestión Migratoria en coordinación con la Asamblea Nacional.

## BOLIVIA

El Ministerio de Trabajo, Empleo y Previsión Social es el encargado de vincular la temática migratoria desde la dimensión de los derechos humanos. A través del D.S. 29894 señala como misión: “Diseñar y coordinar la elaboración de una Política Migratoria Laboral en coordinación con la Dirección General de Migración del Ministerio de Gobierno”.

Bolivia tiene propuesta de Política Migratoria Laboral del Estado Plurinacional de Bolivia, diseñada desde el Ministerio de Trabajo, Empleo y Previsión Social a través de la Dirección General de Empleo. En ella se plantean ocho pilares desde los cuales trabajar, a decir: 1) política de promoción de la protección social (donde una de las acciones tiene que ver con elaborar un plan de apoyo al retorno de migrantes con el fin de brindar una opción de reintegración laboral en coordinación con el Ministerio de Relaciones

Exteriores, Ministerio de Gobierno a través de la Dirección General de Migraciones, como respuesta a la directiva del retorno en Europa que producirá por la rigidez de dicha directiva el retorno de muchos migrantes Bolivia); 2) política de información al migrante sobre los flujos migratorios; 3) política de gobernanza en las migraciones; 4) política de protección de los derechos de los migrantes; 5) política de prevención de prácticas migratorias abusivas y protección contra las mismas; 6) política de procesos migratorios laborales (una de las acciones en proceso de ejecución en este componente es la creación de la Unidad de Migración Laboral dentro del Ministerio de Trabajo, Empleo y Previsión Social que tenga como objetivo propiciar procesos migratorios laborales, con protección, información, ordenados y los que sean inherentes de acuerdo a un decreto supremo); 7) política de integración e inclusión social y 8) política de migración y desarrollo.

### Ideas clave

#### **Ideas clave para implementar mesas de trabajo**

- \* Sensibilización a funcionarios de los diferentes ministerios.
- \* Formación de personal técnico en migración laboral.
- \* Coordinación tripartita para la gestión de la migración laboral.
- \* Diseños de planes operativos para un trabajo coordinado entre los ministerios y agencias que trabajan en gestión migratoria laboral.
- \* Implementar instrumentos de monitoreo y seguimiento.

### Condiciones básicas para la implementación

#### **Condiciones básicas**

- \* Tener una institución que lidere la mesa.
- \* Constituir subequipos de trabajo por tema y/o ejes prioritarios nacionales.
- \* Contar con presupuestos ministeriales que financien las acciones de la mesa.
- \* Contar con equipo técnico especializado y/o facilitadores internacionales que trabajen en gestión migratoria laboral.
- \* Coordinar acciones con la sociedad civil, organizaciones de migrantes, sindicatos y empresarios para trabajar iniciativas articuladas en gestión migratoria laboral.
- \* Monitoreo y seguimiento a través de planes de trabajo de corto, mediano y largo plazo.

## 5.3. Propuesta 3: Diseñar oficinas de información

### Definición de la propuesta

Se requiere que los Ministerios de Trabajo alberguen oficinas de orientación a los migrantes a fin de desarrollar acciones que contribuyan a la toma de decisiones en el proceso migratorio. El tener estas oficinas ayuda a mejorar las condiciones de viaje y a la vez a minimizar problemas en un futuro ante la decisión de migrar.

### Experiencias y evidencia empírica

#### PERÚ

Cuenta con el Servicio de Información al Migrante (Servicio de Atención al Migrante) vinculado a la Ventanilla Única de Promoción de Empleo, cuyo objetivo es brindar a los actores de la migración laboral un servicio de información y orientación oportuno, veraz y confiable sobre el proceso de la migración laboral; a fin de promover su empleabilidad y la tutela de sus derechos sociolaborales. Su labor ha sido institucionalizada mediante R.VM. n° 002-2011 MTPE/3, se aprueba la DG n° 001-2011-MTPE/3/17. Se Aprueba la Directiva General n° 001-2011-MTPE/3/17 (P. 05/03/2011) "Directiva que regula el Servicio de Información y Orientación PERÚ INFOMIGRA<sup>32</sup>". Se implanta en la Dirección de Migración Laboral de la Dirección General de Promoción del Empleo, y de manera progresiva, será de aplicación en las Direcciones o Gerencias Regionales de Trabajo y Promoción del Empleo del país con las que se establezcan Convenios de Cooperación Interinstitucionales.

Siendo sus líneas de acción: el potencial migrante, el peruano en el exterior, el inmigrante y el retornado. A partir del trabajo realizado por OIT mediante sus proyectos y programas, el Estado peruano a través del MTPE busca contribuir a la mejora de calidad de vida de los trabajadores migrantes y de sus familiares en todo el territorio nacional; por ello, actualmente gestiona un proyecto de apoyo técnico a los gobiernos regionales y locales para conocer las necesidades y capacidades del potencial migrante, sus familiares, retornantes y los inmigrantes; y a la vez colaborar en generar

---

<sup>32</sup> <http://mintra.gob.pe/migrante/>

acciones a favor del codesarrollo y retorno productivo reorientando los lugares de destino. El 10 de abril de 2010 mediante D.S. 002-2010-TR se aprobó la Matriz de Delimitación de Competencias.

### **Ideas clave**

#### **Ideas clave**

- \* Sensibilización de los responsables del Ministerio para que en el interior de las Direcciones y/o Unidades de Migración Laboral se genere un servicio de orientación al migrante y a su familia.
- \* Formación a los funcionarios que llevarán a cabo este trabajo a fin de que conozcan los procesos comprometidos en una gestión migratoria laboral.
- \* Unidades de seguimiento y control.
- \* Participación activa en las mesas de trabajo de migración.

### **Condiciones básicas para la implementación**

#### **Condiciones básicas**

- \* Es indispensable que dentro de las funciones de la Dirección de Migración Laboral se considere un acápite para ofrecer información y orientación en el proceso de migración laboral y retorno para facilitar la decisión consciente de la persona que desea salir al exterior y/o retornar.
- \* Contar con un presupuesto para diseñar un portal de orientación al migrante en función a las principales necesidades del migrante y de su familia.
- \* Considerar como responsabilidad del Estado peruano el contribuir para garantizar los derechos de los ciudadanos a lo largo del proceso migratorio contribuyendo a evitar la migración irregular, el tráfico y la trata de personas, la explotación laboral y estafas relativas a falsas ofertas de trabajo.
- \* Reglamentación y control de las agencias privadas de empleo.

## 5.4. Propuesta 4: Desarrollar mecanismos de información

### Definición de la propuesta

Se necesita generar un Sistema de Información Actualizada para el migrante y su familia. la misma que este coordinada con todos los niveles de gobierno, para ello los observatorios laborales son un factor decisivo para la implementación de políticas y el diseño de actividades en favor de una buena gobernanza migratoria.

### Experiencias y evidencia empírica

#### PERÚ

Perú ha diseñado un Plan Intersectorial y Multidisciplinario y a todo nivel de gobierno para transversalizar acciones en cuanto a migración laboral, siendo sus líneas de acción: el potencial migrante, el peruano en el exterior, el inmigrante y el migrante retornado. La finalidad es el contribuir a la mejora de calidad de vida de los trabajadores migrantes y sus familiares en todo el territorio nacional. Este plan de actuación de fortalecimiento a los gobiernos regionales y locales, el cual ha sido institucionalizado mediante Resolución Ministerial n° 204-2011-TR, del 21 de julio de 2011, busca contribuir a la mejora de la calidad de vida de los trabajadores migrantes y de sus familiares, a través de la implementación de actividades derivadas de la gestión migratoria laboral, coadyuvando a la optimización del uso de remesas y a la protección de los derechos de los migrantes y sus familiares. Por su parte, la Presidencia de Consejos de Ministros (PCM), mediante el Decreto Supremo n° 067-2011-PCM, ha creado la Comisión Multisectorial Permanente: Mesa de Trabajo Intersectorial para la Gestión Migratoria, siendo el Ministerio de Relaciones Exteriores el que preside la Comisión constituyendo así espacios institucionalizados para discutir la gestión de la migración laboral internacional.

## Ideas clave

### **Ideas clave**

- \* Decisión política.
- \* Articulación con los observatorios laborales nacionales e internacionales para compartir información en cuanto a los ejes estratégicos del proceso migratorio nacional.
- \* Desarrollar alianzas entre países para compartir información desde los Ministerios de Trabajo para una mejor gestión migratoria laboral.
- \* Suscribir e implementar convenios internacionales en materia de migración laboral.

## Condiciones básicas para la implementación

### **Condiciones básicas**

- \* Observatorios laborales trabajando en el territorio.
- \* Contacto con otros observatorios a nivel internacional.
- \* Catálogo de información básica para la toma de decisiones en gestión migratoria laboral.
- \* Incorporación a los instrumentos nacionales de preguntas que midan avances en gestión migratoria laboral.
- \* Capacidades técnicas.
- \* Mecanismos de control y seguimiento.
- \* Presupuesto nacional.

## 6. Recomendaciones a nivel nacional, regional, binacional

Por la escasez de una estructura y organización adecuadas ninguna política migratoria podrá ser exitosa. La dificultad de la organización y coordinación intergubernamental reside centralmente en el avance de la reforma del Estado, vinculada a los derechos humanos y al desarrollo, así como en la voluntad política y en la capacidad de coordinación y el diseño de políticas sectoriales, con los diferentes poderes y niveles de gobierno.

Según la experiencia de los países andinos se puede generar una serie de recomendaciones para que los países logren vincular y/o diseñar acciones de nexo entre la migración y el empleo.

### 6.1. Recomendaciones a nivel nacional: Fortalecimiento institucional en materia migratoria

- \* **Poner la migración laboral en la agenda política** de los Estados vinculándola a la generación del empleo.
- \* Se requiere de una **instancia de articulación** que tenga un plan de acción para la gestión migratoria integral con enfoque de género y un presupuesto a corto, mediano y largo plazo para trabajar en la política migratoria.
- \* Garantizar la **asistencia técnica** permanente desde la **cooperación internacional**.
- \* Fortalecer la **articulación del Estado con la sociedad civil y los interlocutores sociales sindicatos-empresarios** para la gobernanza migratoria.
- \* **Incidir desde la sociedad civil y los interlocutores sociales** para la ratificación de los Convenios de OIT 97 y 143 para institucionalizar la gestión migratoria laboral en los países y garantizar los derechos de los trabajadores migrantes.

### 6.2. Recomendaciones a nivel regional y binacional

- \* Fortalecer y/o promover la implementación del **Acuerdo de Migración Laboral 545 de la CAN** en los cuatro países andinos: Perú, Colombia, Ecuador y Bolivia.
- \* Promover la coordinación bilateral, regional y multilateral; para el

## **fortalecimiento de un Sistema de Información sobre Migración Laboral**

a través de los Ministerios de Trabajo. Estos sistemas deben ser homogéneos entre los países de origen y destino, lo mismo que las herramientas y técnicas de trabajo de campo sobre la condición laboral de los migrantes para diseñar políticas adecuadas; destacándose la pertinencia del diseño de metodologías unificadas en la Región en coordinación con la UE.

\* Suscribir **acuerdos bilaterales de protección social** entre países de origen y destino, desarrollando estrategias y mecanismos para la portabilidad de derechos y pensiones de seguridad social.

### **6.3. Recomendaciones UE-América Latina**

\* Aumentar las **capacidades de los terceros países** para gestionar la migración laboral usando para ello la información compartida en las cumbres internacionales<sup>33</sup>.

\* **La UE, América Latina y el Caribe deben reforzar su cooperación** para juntos hacer frente a los desafíos comunes de la crisis económica mundial que generan altas tasas de desempleo y como consecuencia suponen el retorno de migrantes y la emigración de jóvenes de la Unión Europea hacia América Latina.

\* Las propuestas del **Enfoque Global y Asociaciones de Movilidad** que plantea la Unión Europea<sup>34</sup>, donde el componente central es el mercado de trabajo y que han desarrollado en África, deberían extenderse de manera más comprometida hacia América Latina.

---

<sup>33</sup> La Asociación Estratégica de la UE con América Latina y el Caribe comenzó en la I Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de ambas regiones en Río de Janeiro en 1999 y se consolidó posteriormente en las Cumbres de Madrid (2002), Guadalajara (2004), Viena (2006), Lima (2008) y Madrid (2010).

<sup>34</sup> Se debe propiciar un mayor entendimiento en base al análisis que se hace a partir del Enfoque Global propiciando Políticas de Vecindad y Asociaciones de Movilidad, reflejados en el Programa de Estocolmo y el Plan de Acción del Programa de Estocolmo. Igualmente la reciente Comunicación (18/11/2011 COM (2011) 743 final) presenta un nuevo Enfoque Global de la Migración y la Movilidad, cuyas siglas en inglés son GAMM.

## Bibliografía

Abella, M. (2000): "*Policies and Institutions for the Orderly Movement of Labour Abroad*". ILO Briefing Paper, ILO, Geneva, 2000, p. 85.

Brücker, H., Epstein, G. y otros (2002): "*Managing migration in the Welfare State*", en Boeri, T., Hanson, G. y McCormick, B. (dirs.), *Inmigration policy and the Welfare State*, Oxford, Oxford University Press, p. 120.

Comunidad Andina. Decisión 545 (2003)

<http://www.comunidadandina.org/ingles/normativa/D545e.htm>

Gaston, N. y Nelson, D. (2000): *The employment and wage effects of immigration*, Centre for Research on Globalisation and Labour Markets, Universidad de Nottingham, julio de 2000, citado en Glover y otros,

Global Migration Group (2010): *MAINSTREAMING MIGRATION into DEVELOPMENT PLANNING* A handbook for policy-makers and practitioners.

OEA (Organización de Estados Americanos) (2012): *Sistema Continuo de Reportes sobre Migración Internacional en las Américas*. II Informe sobre Migración Internacional en las Américas (SICREMI, 2012).

OECD (2007), Dayton-Johnson, J., Katseli, L. T., Maniatis, G., Münz, R. y Papademetriou, D.: *Gaining from Migration Towards a New Mobility System*, Development Centre.

OIM (2010): *Políticas Públicas sobre Migración Laboral. Herramientas y buenas prácticas* <http://www.oim.org.mx/pdf/Buenas Practicas OIM II.pdf>

OIM (2006): *Derecho Internacional sobre Migración n° 7 - Glosario sobre Migración*.

<http://www.iom.int/cms/es/sites/iom/home/about-migration/key-migration-terms-1.html#Migración laboral>

OIT (Organización Internacional del Trabajo) (2012): *Sistematización Proyecto Migrandina 2008-2012*. Documento interno, Lima, 2012.

OIT (2010): A rights-based approach. ISBN 978-92-2-119120-9 [http://www.ilo.org/public/english/protection/migrant/download/rights\\_based\\_approach.pdf](http://www.ilo.org/public/english/protection/migrant/download/rights_based_approach.pdf)

OIT (2006): *Marco Multilateral de la OIT para las migraciones laborales. Principios y Directrices no vinculantes de las migraciones laborales basada en derechos.*

OIT (2004): Informe VI. *En busca de un compromiso equitativo para los trabajadores migrantes en la economía globalizada.* Conferencia Internacional del Trabajo, 92ª reunión.  
<http://www.ilo.org/public/spanish/standards/relm/ilc/ilc92/pdf/rep-vi.pdf>

OIT (1999): *Trabajadores migrantes*, Informe III (parte 1B), Conferencia Internacional del Trabajo, 87ª reunión, Ginebra.

OIT-OSCE-OIM (2006): *Handbook on establishing effective labour migration policies in countries of origin and destination*, pp. 92-94.  
[http://www.ilo.org/public/english/protection/migrant/download/osce\\_handbook\\_06.pdf](http://www.ilo.org/public/english/protection/migrant/download/osce_handbook_06.pdf)

Tamagno (2010): *La Implementación de la Decisión 545 en el Perú. Hacia la gestión migratoria laboral y el fortalecimiento de la integración andina.* OIT Migrandina.  
<http://www.comunidadandina.org/camtandinos/OLA/Documentos/Pdf/EstudioDecision545OITmigrandina.pdf>

Taran, P. y Moreno-Fontes Chammartin, G. (2002): *Getting at the roots: Stopping exploitation of migrant workers by organized crime*, Ginebra, OIT, Programa de Migraciones Internacionales, Documento 1E.

Venables, A. (1999): *"Trade liberalization and factor mobility: an overview"*, en Faini, R., Zimmermann, K. F. y Melo, J. de (dirs.), *Migration: the controversies and the evidence*, Londres, Cambridge University Press.

Zurbriggen, C. (2010): *"El desafío de Innovar en la Gestión Pública"*, en Zurbriggen y Mondol, *Estado actual y las perspectivas de las políticas migratorias en el MERCOSUR.* FLACSO, Uruguay, 2010. <http://unesdoc.unesco.org/images/0019/001925/192508s.pdf>

# CAPÍTULO 4: MIGRACIÓN Y AUTOEMPLEO: LECCIONES APRENDIDAS PARA LA INSERCIÓN LABORAL POR CUENTA PROPIA

**Autora: María Villares Varela<sup>35</sup>**

## 1. Introducción

Este capítulo sobre migración de autoempleo tiene la finalidad de explicar la relevancia de este tipo de inserción laboral en los movimientos migratorios y generar recomendaciones para una exitosa movilización del capital financiero, humano y social, tanto en el país de destino como en el país de origen. Los emprendedores que han sido partícipes en procesos migratorios tienen, en general, acceso a recursos financieros diferentes a los no migrantes. Los emprendedores migrantes han estado expuestos a intercambios de ideas, formación, capacitaciones y lazos sociales que tendrán un impacto en la iniciativa empresarial. Por ello, la inserción laboral a través del autoempleo para la población inmigrante y/o retornada presenta especificidades que se han de tener en cuenta para la implementación de programas e iniciativas que faciliten la incorporación al mercado de trabajo y maximicen los recursos disponibles.

---

<sup>35</sup> María Villares Varela es doctora en Sociología por la *Universidade da Coruña* y en la actualidad es investigadora en el International Migration Institute de la Universidad de Oxford (Reino Unido). Sus ámbitos de investigación incluyen las áreas de migración e incorporación laboral, empresariado inmigrante, inmigración de retorno y género.

El desarrollo histórico de España como país de emigración e inmigración nos enseña que los movimientos migratorios han ido configurando el sector empresarial a un lado y otro del Atlántico. La población española, caracterizada por unos altos porcentajes de emigración hacia Latinoamérica durante finales del siglo XIX y primeras décadas del siglo XX, es conocedora de los procesos de puesta en marcha de negocios como estrategia de movilidad social dentro del proyecto migratorio. El enclave español consolidó un relevante tejido empresarial, ocupando nichos empresariales que se quedaban vacíos, y contribuyendo al crecimiento y desarrollo de las grandes metrópolis latinoamericanas.

A su vez, en el contexto español, acompañando al desarrollo económico que trajo la democracia, españoles emigrados al centro y norte de Europa retornan a España. Estos proyectos de retorno e inmigración han venido acompañados por proyectos de inversión del capital acumulado en forma de iniciativas empresariales donde invertir los recursos y el aprendizaje adquirido. Parte del pequeño emprendedor urbano en España proviene de las migraciones de los años sesenta desde las zonas rurales a las zonas urbanas, así como de las migraciones de retorno desde Europa. Las zonas semiperiféricas de las áreas metropolitanas de las principales ciudades españolas se caracterizan por haber sido foco de recepción de este tipo de migración e inversión empresarial.

Desde los años noventa del siglo pasado, los rápidos flujos migratorios hacia España de nuevos vecinos y descendiente de emigrantes españoles a Latinoamérica se emplearon mayoritariamente por cuenta ajena. Sin embargo, algunos de estos migrantes comenzaron proyectos empresariales que progresivamente han ido moldeando nuestras ciudades: locutorios, cafés, peluquerías, restaurantes, negocios textiles, pequeñas tiendas de proximidad, etc., han ido cambiando nuestros paisajes urbanos. Estos nuevos vecinos han contribuido a reemplazar a emprendedores locales en España y revivir barrios y sectores empresariales, que han sido abandonados progresivamente. El abandono de estos sectores por parte del empresariado autóctono se explica por la baja productividad de las iniciativas y el requerir una fuerza de trabajo extensiva para que las siguientes generaciones de españoles, con mayores niveles educativos y expectativas laborales que sus padres, no han estado dispuestos a asumir.

En el contexto de los últimos años de crisis financiera, sabemos que algunos de los nuevos vecinos comienzan trayectorias de reemigración hacia

otros países, de retorno a los países de origen o de instalación en España reciclando su trayectoria profesional hacia otras actividades. Asimismo, España muestra que no ha dejado de ser una región de emigración, y los nacionales vuelven a utilizar la movilidad como una alternativa.

Estas trayectorias migratorias desembocan en ocasiones en proyectos de autoempleo. Las capacidades humanas y los recursos económicos se ponen al servicio de un proyecto de empresa. En las siguientes páginas se revisan las principales características de la inserción por laboral por cuenta propia para la población inmigrante y/o retornada y las principales barreras y oportunidades para la puesta en marcha de los negocios. Asimismo, se recopilan las lecciones aprendidas de iniciativas anteriores de fomento del autoempleo, tanto para los nuevos vecinos como para los ciudadanos que retornan al país de origen. La información analizada ha sido obtenida a través de material empírico primario recopilado en diferentes investigaciones realizadas por la autora (Villares, 2010; Villares, 2012), así como a través de la revisión de otras investigaciones.

El capítulo se estructura en las siguientes secciones. En primer lugar se sintetizan los principales factores que condicionan el autoempleo en el marco de un proyecto migratorio. En la segunda sección se presenta cómo la estrategia de autoempleo en el país de origen es una trayectoria ocupacional que motiva el retorno de la población inmigrante. En tercer lugar se repasan las lecciones aprendidas a modo de propuestas en relación a los factores que bloquean y facilitan la inserción laboral por cuenta propia y, finalmente, se proponen recomendaciones para el fortalecimiento de la estrategia empresarial.

## 2. Migración y empresariado: ¿qué es diferente?

El concepto de empresariado frente a proletariado marca la diferencia entre quien vende un producto y quien vende su tiempo de trabajo. O, dicho de otra forma, entre quien tiene los medios de producción y quien no los posee. Por tanto, se encuentra vinculado a la concepción teórica de clase social del siglo XIX. A los grupos económicos marxistas de proletariado y burguesía, las corrientes neoweberianas (Goldthorpe, 1987) añaden un tercer tipo puro de clase (burguesía, pequeña burguesía y proletariado) que incluiría a aquellos pequeños empleadores que también necesitan

trabajar y a los empleados semiautónomos que controlan los medios de producción aunque no los posean (Escobar, 2005). Por tanto, el concepto de empresariado incluye cualquier actividad económica que no se incluya en la economía dependiente o por cuenta ajena.

Dentro de las estrategias de empleo por cuenta propia podemos diferenciar las iniciativas de autoempleo y la empresa. El autoempleo se define como la actividad en la que se trabaja para sí mismo, sin necesidad de estar empleado por otra persona y en la que no necesariamente se emplea a otros trabajadores. Helimann y Chen (2003) definen el autoempleo como aquella actividad que se inicia de forma independiente como una solución o alternativa al empleo por cuenta ajena. Otra definición plantea el autoempleo como la empresa de un solo trabajador y que eventualmente emplea mano de obra no remunerada, por ejemplo, familiar (Alles, 2000).

Uno de los interrogantes abiertos en la literatura científica es qué factores condicionan la incorporación laboral por cuenta propia. Es decir, cuáles son las principales motivaciones detrás del autoempleo. ¿Se trata de un fenómeno de atracción hacia el trabajo por cuenta propia o de expulsión del empleo por cuenta ajena? La creciente participación como autoempleados de colectivos más vulnerables en el mercado de trabajo (como es el caso de mujeres e inmigrantes) ha generado un creciente interés por esta área como un nicho laboral para aquellos que no encuentran una inserción satisfactoria por cuenta ajena (Blanchflower, 2000; OECD, 2001; Heilman, M., Chen, J., 2003; Herranz, 2007). Esta expulsión de la inserción por cuenta ajena hacia el autoempleo parece encontrar su explicación en la crisis de los sectores industriales y la progresiva terciarización de las sociedades que relegan a los colectivos más vulnerables hacia el autoempleo.

Si bien la población migrante comparte características similares a otros colectivos en su camino hacia el autoempleo, también cuenta con particularidades que definen su inserción laboral. Por ejemplo, la política migratoria de la sociedad de inserción tendrá un impacto sobre los emprendedores migrantes que no afecta a los nacionales, generalmente bloqueando las pequeñas iniciativas y fomentando las grandes inversiones de capital. Por otro lado, la experiencia migratoria, las diferentes trayectorias laborales, el intercambio de ideas, la acumulación de capital financiero, etc., son elementos distintivos que moldean la inserción laboral para aquellos emprendedores con un pasado migratorio. Todos estos recursos acumulados podrán mobilizarse en la estrategia empresarial, tanto en los

países de destino como en el país de origen en el momento de un posible retorno.

Por tanto, la inserción laboral como emprendedores parece articularse en función de diferentes factores estructurales, así como las características y recursos adquiridos por los propios migrantes emprendedores. Entre las características del contexto a tener en consideración para entender las trayectorias de autoempleo, podemos destacar los siguientes:

\* El **marco político-normativo** de la sociedad de destino/origen, que incluiría la política migratoria y de retorno, las políticas laborales, así como otros ámbitos vinculados a la incorporación laboral, inserción residencial, homologación de titulaciones y autoempleo. La política migratoria puede generar un contexto de exclusión de la población inmigrante de la economía principal (por ejemplo, la existencia de importantes bolsas de irregularidad) o de inclusión en determinados sectores (como la existencia de mecanismos de contratación para determinados sectores —contingentes—. Asimismo, otros factores tendrán un relevante impacto en el modo de incorporación laboral: la regulación de la adquisición de la residencia, el acceso a los permisos de trabajo por cuenta propia; la regulación de la reagrupación familiar, de las renovaciones, y de los permisos de trabajo por cuenta propia incidirán en configurar o no a la sociedad de destino como un contexto de asentamiento.

\* Las **características del mercado laboral** juegan un papel decisivo en la proliferación del empresariado. La demanda laboral en puestos de trabajo específicos, la preferencia de los empleadores por un tipo u otro de trabajador, etc., influirá decisivamente en la incorporación laboral de la población migrante o retornada. Por ejemplo, un acceso desigual al mercado de trabajo donde los puestos vacantes son aquellos con una percepción de un bajo estatus social facilitará la opción del autoempleo.

\* Características de las **comunidades migrantes preexistentes**. Portes y Rumbaut (1980) señalan que la propensión hacia el autoempleo dependerá de las características de las comunidades asentadas. La proporción de emprendedores migrantes en la sociedad de recepción generará diferentes oportunidades en la inserción sociolaboral. Por ejemplo, una alta concentración de población inmigrante asentada en espacios urbanos concretos facilitará la construcción con una importante presencia migrante,

que permitirá generar redes de apoyo, servicios y consumo diferenciado (Waldinger *et al.* 1990).

\* Las características del **empresariado local** también tendrán un impacto sobre los nichos que quedan vacíos que serán ocupados por nuevos emprendedores. Así, los nuevos migrantes o retornados pueden reemplazar un tejido empresarial de pequeños comerciantes que abandonan progresivamente estas actividades debido a la falta de relevo generacional y por la alta intensidad en mano de obra de las iniciativas, generando bolsas en espacios urbanos donde habitualmente se abren estos negocios (Rath, 2000).

No obstante, los factores contextuales no explican por qué unos grupos migrantes presentan unas tasas de autoempleo más elevadas que otros en los mismos contextos. La producción científica comienza a responder a estos interrogantes empleando aproximaciones que enfatizan **características personales y culturales** de los diferentes grupos de emprendedores. Por ejemplo, características de los emprendedores tales como niveles educativos, tradición familiar emprendedora, tamaño familiar, estructura de las relaciones de género, etc., permitirá a los emprendedores movilizar recursos personales que faciliten la puesta en marcha de los negocios. En el siguiente gráfico se puede recoger los principales factores que condicionan la inserción laboral para la población migrante (extranjera o retornada).

## Cuadro 1: Factores que condicionan la aparición de empresariado migrante o retornado



Fuente: elaboración propia.

### 3. Autoempleo y migración de retorno

La relación entre retorno y autoempleo ha sido un área poco desarrollada en el estudio académico sobre migraciones, aunque se ha constituido un eje central de las estrategias de retorno y programas implementados por organizaciones internacionales (SOPEMI, 1979, 1985, 2008). En líneas generales, estos programas de retorno al que se pueden acoger los migrantes que deciden establecer su residencia en sus países de origen incluyen una compensación económica que cubre desplazamiento, la posibilidad de cobrar los beneficios sociales que correspondan en un solo monto, capacitación para la puesta en marcha de un pequeño negocio y acceso a créditos blandos en muchos casos. Por tanto, retorno y autoempleo van de la mano en el marco del diseño y gestión de las políticas migratorias de reintegración de la población migrante a sus países de origen.

A nivel teórico, retorno y autoempleo también parecen guardar relación desde algunas perspectivas que intentan explicar los motores de las migraciones internacionales, si bien la mayor parte del desarrollo académico se ha centrado en los impactos del retorno, más que en los determinantes del mismo (Taylor *et al.*, 1996, de Haas and Fokkema, 2010), y todavía menos desarrollado se encuentra el análisis del retorno con la finalidad de autoemplearse en el país de origen.

La migración de retorno contradice los principios básicos de las tradiciones neoclásicas que explican los movimientos migratorios, ya que el movimiento no se explica únicamente por las diferencias salariales entre los países de origen y destino. Es decir, los migrantes retornados migran hacia su país de origen que suele tener niveles salariales inferiores que los países en los que se encontraban asentados. Las teorías neoclásicas explican la migración de retorno como un "error de cálculo" de los migrantes entre los beneficios y los costes de la migración (Todaro, 1969. Borjas 1989). Sin embargo, el retorno de migrantes cuya trayectoria fue exitosa en el país de acogida y que igualmente deciden retornar al país de origen provee de argumentos contrarios a las teorías neoclásicas. Por tanto, es necesario echar mano de otras explicaciones que nos permitan entender por qué los migrantes retornan y cuáles son sus expectativas de inserción laboral. Así, otros factores como elementos socioculturales que vinculan a los migrantes con el país de origen (King, 2000); la intersección del ciclo familiar, migratorio y

de vida explica igualmente el retorno, como los momentos de retiro de la vida activa, las edades de hijos, padres, etc., así como la compatibilización de las estrategias de cuidado de los hijos y padres en el país de origen (Martínez, 2012).

Además de todos estos factores, la ubicación en el mercado de trabajo de los migrantes cuando retornan parece tener una relevante capacidad explicativa, y en particular la inserción laboral en forma de autoempleo. Los desarrollos teóricos de las “nuevas teorías económicas de la migración laboral” (NELM) (Stark, 1996) nos ayudan a comprender por qué es importante entender la relevancia de autoemplearse en el país de origen para conocer la migración de retorno. Esta corriente teórica plantea que los ahorros y las habilidades adquiridas por los migrantes en el país de asentamiento facilitan una las expectativas de una reintegración satisfactoria en el país de origen y una movilidad ascendente. Estas teorías plantean que los migrantes deciden retornar no por la expectativa de mayores salarios sino por la de un cambio ocupacional en el que los migrantes retornan a puestos en el mercado de trabajo de un mejor estatus que en el país de destino (Constant y Douglas, 2002; Dustmann y Kirchamp, 2002; Ghosh, 2000; Ilahi, 1999; Zhao, 2002).

Esta transición es explicada por las teorías del capital humano que plantean que las ganancias conseguidas durante la migración, como adquisición de educación formal, ideas, capacitación profesional, valores, etc., facilitan una movilidad del migrante en su vuelta al país de origen. La transición hacia una ocupación de un mayor estatus parece estar vinculada a la reintegración como autoempleado en el país de origen (Dustmann y Kirchkamp, 2002; Czaika y Villares, 2012).

Por tanto, previas investigaciones sugieren que autoemplearse en el momento del retorno genera beneficios adicionales que compensan las diferencias salariales. El retorno al país de origen permite posicionarse en un mejor estatus relativo que el que se tenía antes de emigrar y que el del país de destino. Además, facilita la maximización del capital humano, financiero y social acumulado en el país de destino. Por ello, los programas diseñados con la finalidad de maximizar las características de los migrantes retornados en la puesta en marcha del negocio han de tener en cuenta este rol del plan empresarial en el marco del proyecto migratorio.

## 4. Propuestas identificadas

Como se planteaba en páginas precedentes, la puesta en marcha de un negocio se beneficiará de una exitosa **maximización de los capitales financiero, humano y social** que los migrantes emprendedores pueden movilizar. Diferentes programas de emprendimiento empresarial destinado a migrantes en origen y/o en destino han puesto en marcha iniciativas de formación, acceso a microcréditos, evaluación y seguimiento de las iniciativas empresariales (IOM, 2009; EQUAL CONVIVE +, 2007; ACOBE, 2010). Es todavía escasa la evidencia empírica de este tipo de programas en el contexto latinoamericano, con la excepción de los programas de autoempleo transnacional de ACOBE (Asociación de Cooperación Bolivia-España) entre España y Bolivia. Desde el 2007, la Fundación Amibe-Codem junto con ACOBE vienen ejecutando diferentes programas y proyectos en Bolivia y España. Este planteamiento de codesarrollo facilita los proyectos de desarrollo productivo entre la inmigración boliviana en España y el desarrollo de Bolivia. Programas de fomento del autoempleo vinculado al desarrollo productivo con el retorno han sido puestos en marcha en diferentes contextos en países latinoamericanos, los cuales también son mencionados en el capítulo 2. Retorno y reintegración de los migrantes latinoamericanos en Europa. Desde el programa 3 x 1 en México para canalizar las remesas de los migrantes mexicanos desde los Estados Unidos; los servicios del Banco Iberoamericano de Desarrollo de financiación para desarrollo productivo, o bien programas nacionales en diferentes países (programas de promoción de la Banca del Migrante de la Secretaría Nacional del Emigrante en Ecuador<sup>36</sup>; servicios de promoción del autoempleo de la asociación de colombianos en el exterior "Colombia nos une"<sup>37</sup>; programas de retorno productivo en Perú a través del Servicio de Orientación para el Migrante<sup>38</sup>), ofreciendo principalmente financiación y microcréditos, comienzan a consolidarse. Sin embargo, es todavía escasa la evidencia

---

<sup>36</sup> <http://www.migrante.gob.ec/banca-del-migrante/> ; dirección extraída a fecha 22-02-2013.

<sup>37</sup> <http://www.redescolombia.org/noticia/empred-red.-el-autoempleo-como-alternativa-de-futuro> ; dirección extraída a fecha 22-02-2013.

<sup>38</sup> [http://www.mintra.gob.pe/migrante/programas\\_incentivos\\_1.php](http://www.mintra.gob.pe/migrante/programas_incentivos_1.php) ; dirección extraída a fecha 22-02-2013.

empírica con relación a la efectividad y maximización de estos programas. Por ello, esta sección hace referencia a la evidencia empírica, fruto de la investigación de la autora en el marco de la evaluación del programa EQUAL CONVIVE + y de otras investigaciones (Villares, 2010; Villares, 2012), así como de experiencias también en otros contextos internacionales con la finalidad de recopilar las buenas prácticas para una exitosa inserción por cuenta propia de los migrantes.

En relación a los actores implicados en este tipo de programas, una colaboración interinstitucional, entre agentes públicos y privados, tejido asociativo de empresarios, organizaciones no gubernamentales trabajando con población migrante y retornada en los contextos de origen y destino, cámaras de comercio, etc., facilitará una implementación exitosa de los programas. Ciertas organizaciones del tercer sector tienen una amplia experiencia como servicio de información sobre cuestiones jurídicas e incluso como formadores de futuros emprendedores o intermediarios entre los migrantes y los servicios de la administración pública. Las cámaras de comercio y asociaciones de empresarios suelen contar con talleres de formación ocupacional, acceso a redes de información, a otros emprendedores y demás servicios del ámbito local que faciliten el trayecto hacia la empresa. Una coordinación multinivel entre todas estas instituciones maximizará los éxitos de las estrategias empresariales de los migrantes emprendedores. Esta ha sido, por ejemplo, la experiencia en el marco del programa EQUAL CONVIVE + financiado por el Fondo Social Europeo para el fomento del autoempleo para emprendedores inmigrantes y retornados en España, en el marco del cual la colaboración interinstitucional entre gobierno regional, ayuntamientos, cámaras de comercio, universidad y organizaciones no gubernamentales permitió complementar la investigación, acción y participación para emprendedores y gestores del programa.

En las siguientes páginas se proponen algunos puntos clave de las “lecciones aprendidas” en el marco de estos programas, con la finalidad de orientar a los actores implicados en el diseño y ejecución de futuras iniciativas. Estos contenidos propositivos están organizados en función de la definición de la propuesta, la evidencia empírica que las sostiene y las recomendaciones para una exitosa inserción laboral. Estas propuestas para una exitosa inserción laboral por cuenta propia son las siguientes:

1. MEJORA PARA EL ACCESO Y MOVILIZACIÓN DEL CAPITAL FINANCIERO.
2. FORTALECIMIENTO DEL CAPITAL HUMANO EN LOS EMPRENDEDORES.
3. MAXIMIZACIÓN DEL CAPITAL SOCIAL DE LOS EMPRENDEDORES.

Veamos, a continuación, con detalle estas propuestas y recomendaciones.

## 5. Desglose de las propuestas identificadas

### 5.1. Mejora para el acceso y movilización del capital financiero

#### Definición de la propuesta

Esta primera propuesta recoge un elemento central en la mayor parte de los programas puestos en marcha para la promoción del autoempleo migrante, como es el **acceso a capital financiero para la puesta en marcha del negocio**. El capital financiero comprende la liquidez monetaria y las propiedades con la finalidad de obtener beneficios en el mercado (Singer, 1980). Las investigaciones en relación al autoempleo plantean que la principal dificultad para la puesta en marcha de un negocio es la falta de acceso al capital financiero y que son las mujeres y la población migrante quienes tienen mayores dificultades del conjunto de los empresarios (Loscocco *et al.*, 1991). Esta barrera ha condicionado que se identifique generalmente a los negocios de mujeres e inmigrantes como empresas “infracapitalizadas” (Marlow y Patton, 2005). El acceso al capital puede estar bloqueado debido a las dificultades en el ahorro o acumulación del mismo: las barreras para el ascenso laboral o la existencia del “techo de cristal”; el enclaustramiento en sectores de baja remuneración; las mayores tasas de paro e inestabilidad, etc., de mujeres e inmigrantes tienen también un importante impacto en su capacidad de ahorro e inversión al contar con retribuciones más bajas (Andes, 2000). Este tipo de barreras también han sido reflejadas en los estudios sobre las diferentes ganancias de los emprendedores de Portes y Zhou (1996) o Raijiman y Tienda (2000). Esta limitación en la capacidad de ahorro bloqueará el potencial de inmigrantes y mujeres para que sus iniciativas sean financiadas.

Por ello, los programas puestos en marcha para la facilitación del empresariado con población migrante tienen como eje central la facilitación

de acceso a capital (generalmente a través de microcréditos), así como ofreciendo asistencia en amortiguar las causas de esta infracapitalización. En la siguiente sección se presentan diferentes experiencias en las que el acceso a capital fue planteado como el eje central de los proyectos empresariales.

### **Experiencias y evidencia empírica**

Los programas puestos en marcha para facilitar el emprendimiento entre la población migrante (EQUAL CONVIVE +, 2007; OCDE, 2001) tanto en los países de origen como de destino (o retorno) (ACOBEN, 2010) incluyen dentro de sus programas la facilitación en el acceso a liquidez económica y adquisición de equipamiento para los negocios. Estos programas han identificado que la falta de acceso a créditos bancarios ordinarios es señalada como fuente de infracapitalización para estos emprendedores más vulnerables. Las entidades financieras suelen limitar la financiación de estos negocios ya que, en ocasiones, la viabilidad de los negocios que generalmente se ponen en marcha es percibida como limitada debido a que estos negocios suelen ubicarse en áreas saturadas del mercado, como son el pequeño comercio. En la literatura científica se recogen numerosos ejemplos sobre la infracapitalización de los negocios. Por ejemplo, la investigación de Loscocco (1991) concluye que mujeres e inmigrante tienen mayores dificultades en el acceso al capital financiero tras su análisis de una muestra numerosa de pequeños emprendedores en el sector servicios en Estados Unidos. Aquellos empresarios con mayores dificultades de adquisición de ganancias también en el empleo por cuenta ajena eran los que presentaban mayores dificultades a la hora de acumular recursos para la puesta en marcha de los negocios. Esta investigación muestra que el acceso a líneas de financiación blanda ayuda a los emprendedores más vulnerables a sortear obstáculos y a competir con mayor igualdad de condiciones que los empresarios más aventajados.

Por ello facilitar el acceso al capital financiero es generalmente el punto de partida de estos programas. Por ejemplo, en el caso de España y de su programa de retorno voluntario, se facilita a los migrantes la posibilidad de capitalizar su prestación por desempleo con la finalidad de volver a su país de origen y montar un negocio. Además, el acceso a líneas de crédito para aquellos migrantes en mayor situación de vulnerabilidad se encuentra dentro de la mayor parte de las iniciativas mencionadas con anterioridad, con la finalidad de promocionar el autoempleo (en Ecuador, Colombia o Perú). El acceso a líneas de crédito se suele efectuar a través de programas de microcrédito o de créditos sin intereses y con formas de pago más flexibles

a los ciclos del negocio (por ejemplo, menores cuotas en los primeros años del negocio, ya que se toma en consideración los beneficios reducidos de los primeros meses, etc.). Los programas de acceso a créditos blandos ya se encontraban en los programas de retorno voluntario puestos en marcha por diferentes países europeos dirigidos a españoles y portugueses en los años ochenta (SOPEMI, 1985), y que permitieron a muchos emigrantes retornados montar pequeños negocios en su vuelta al país de origen. Esto se ha mostrado efectivo también en el programa EQUAL CONVIVE +, el cual también ha colaborado con entidades bancarias como Caixa Galicia para facilitar el acceso a microcréditos para sus emprendedores inmigrantes y retornados. Estas medidas se han mostrado muy efectivas para aquellos migrantes con mayores dificultades en la consecución de avales para acceder a créditos ordinarios.

Con la finalidad de facilitar el acceso a capital, estos programas han tomado en consideración la situación familiar de los migrantes emprendedores. Algunas investigaciones exploran cómo para los emprendedores casados existe una mayor propensión hacia el autoempleo debido al apoyo económico de la unidad familiar a sus proyectos empresariales (Loscocco, 1991). Otros estudios muestran cómo la situación familiar tiene un fuerte impacto en las iniciativas de los inmigrantes: por ejemplo, cómo el contar con cargas familiares dificulta las posibilidades de ahorro e inversión, mientras que para aquellos inmigrantes que emigran con la familia, las barreras se ven amortiguadas (Oso *et al.*, 2007, EQUAL CONVIVE + 2007). Por ello, programas como EQUAL CONVIVE + tomaban en consideración no solamente el plan de empresa del migrante sino también su situación familiar como un indicador del grado de apoyo necesario para la puesta en marcha del negocio.

El diseño de un plan de viabilidad del negocio sólido ha ayudado a que las entidades bancarias provean con capital a los futuros negocios. El diseño del plan de viabilidad apoyado por técnicos especialistas en autoempleo, asociaciones de emprendedores, especialistas en el ámbito jurídico, etc., ha sido un elemento clave en programas como ACOBE y EQUAL CONVIVE +. Ambos programas recogían un diseño individual de itinerarios empresariales donde el emprendedor se enfrentaba a analizar las debilidades y fortalezas de los planes de empresa diseñados. Un plan de viabilidad bien diseñado amortigua las barreras hacia la liquidez monetaria. En el caso particular de ACOBE, los itinerarios eran apoyados con técnicos en España y Bolivia con la finalidad de tomar en consideración las especificidades del contexto de apertura del negocio (en este caso Bolivia) que eran desconocidas para los técnicos españoles (ACOBE, 2010).

La promoción del empresariado inmigrante ha de tener en cuenta el acceso a redes transnacionales de inversión en el negocio, que también ha sido señalado como una ventaja competitiva en la maximización de capital financiero en la empresa inmigrante. El mantenimiento de redes empresariales dentro de la economía inmigrante puede conllevar a un relevante intercambio de mercancías y servicios entre el país de origen y de destino de la población inmigrante que facilitará la maximización del capital financiero. Los programas de promoción del autoempleo suelen tomar en consideración si los emprendedores tienen experiencia empresarial en negocios transnacionales o experiencia empresarial en el país de origen. El programa EQUAL CONVIVE + promovió negocios con estas características como parte de su programa de codesarrollo a través del autoempleo de los migrantes. El programa ACOBE entre Bolivia y España también se puede encuadrar entre los que tienen una vertiente transnacional ya que facilitaba los negocios en origen y eran apoyados tanto en el país de origen como de destino.

El siguiente cuadro resume qué elementos principales muestran las principales evidencias empíricas en el acceso y la movilización del capital financiero en la empresa inmigrante.

**Cuadro 2: Capital financiero: acceso a recursos y movilización**

<b>Acceso a recursos financieros</b>	<b>Movilización del capital financiero</b>
<p><b>Características del mercado de trabajo</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Retribuciones bajas en las ocupaciones.</li> <li>Baja movilidad laboral.</li> <li>Dificultad para el ahorro y la posterior inversión en el negocio.</li> </ul>	<p><b>Situación familiar</b></p> <p>La presencia de familiares dependientes dificulta la movilización del capital para la empresa.</p> <hr/> <p><b>Motivaciones hacia el autoempleo</b></p> <p>Proyecto migratorio de ahorro y retorno. Búsqueda de otras recompensas más allá de las monetarias.</p>
<p><b>Acceso a créditos bancarios</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Falta de historial crediticio.</li> <li>Apertura en áreas saturadas del mercado.</li> </ul>	<p><b>Redes de parentesco y/o coétnicas</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>que permitan amortiguar las dificultades.</li> <li>Acceso a redes transnacionales de inversión.</li> </ul>

**Fuente: elaboración propia.**

## Condiciones básicas para la implementación

\* Flexibilizar el **acceso a permisos de trabajo por cuenta propia** para pequeños y medianos emprendedores con la finalidad de regularizar actividades empresariales llevadas a cabo en la economía informal. Esta medida facilitaría el acceso al trabajo por cuenta propia para los migrantes emprendedores que, en líneas generales, tienen que transitar por un permiso por cuenta ajena para poder participar del trabajo por cuenta propia.

\* Facilitar el **acceso a subvenciones y microcréditos** son otra de las fuentes de financiación de los empresarios contactados. El hecho de poder acceder a capital para la inversión inicial sin necesidad de un aval crediticio es una importante barrera derribada para el empresario más vulnerable. Además, en la generalidad de los casos, el microcrédito va acompañado del requisito de pasar por la formación en habilidades empresariales y la solidez del plan de viabilidad empresarial. De esta manera, se minimizan los riesgos del autoempleo, puesto que no solo se dispone de un aval bancario sino también de la seguridad que da el tener un plan de empresa asesorado y con unas ciertas garantías de viabilidad.

\* Diseñar planes formativos para los futuros emprendedores en colaboración con otras entidades (organizaciones no gubernamentales, asociaciones de empresarios, formadores ocupacionales, etc.) que incluyan la puesta en marcha de un **plan de viabilidad** de empresa que se adapte a las necesidades del mercado de la sociedad de implantación del negocio para minimizar los riesgos de la apertura. Así se percibe como necesario el estudio de la posibilidad de implantación de determinados negocios, explorando la saturación de determinados mercados, la zona de ubicación del mismo, los riesgos asumidos, etc. Se recomienda que los emprendedores se hayan familiarizado con un análisis de diferentes escenarios a corto, medio y largo plazo de rentabilidad del negocio.

\* Facilitar la movilización de **ahorros y venta de propiedades** para la apertura del negocio. Esta es, en líneas generales, la principal fuente de capital para los migrantes retornados. La dispersión del riesgo en las fuentes de consecución de capital minimiza los riesgos del negocio, minimizando el monto requerido a través de crédito. Cuantas más fuentes de capital, menor riesgo en la inversión.

\* Potenciar la movilización de **recursos de una red familiar y social** más amplia que actúe como colchón financiero en caso de ser necesario. Por

ejemplo, en el diseño de planes de viabilidad o concesión de microcréditos por parte de entidades bancarias o sociales, contar con miembros de la familia trabajando por cuenta ajena, con ingresos más estables facilita la capacidad de acceso a capital para los emprendedores y minimiza los riesgos.

## 5.2. Fortalecimiento del capital humano de los emprendedores

### Definición de la propuesta

Esta propuesta pretende facilitar el **fortalecimiento de los conocimientos, capacidades y recursos inmateriales** que los emprendedores tienen para la apertura del negocio. El capital humano en la empresarialidad ha sido estudiado por la literatura poniendo de relieve que a mayor cota de capital humano, más sostenible será la iniciativa. En este sentido, la producción científica plantea que los negocios con mayor mortalidad son aquellos cuyos empresarios disponen de menores niveles de estudios y formación en gestión de actividades empresariales (Alles, 2000; OECD, 2001; Escobar, 2005; Marlow y Patton, 2005). Estos estudios ponen de relieve que las mujeres y las minorías inmigrantes son las más desaventajadas en la carrera hacia la puesta en marcha del negocio, entre otras razones, por sus carencias en la acumulación de capital humano.

El hecho de tener niveles educativos más bajos pero, sobre todo, el no haber acumulado experiencia en puestos de gestión debido a obstáculos propios de la discriminación por origen, dejan con menores opciones de prosperar a estos grupos. Por tanto, el nivel educativo y la experiencia en gestión serán indicadores centrales en el análisis del capital humano en la empresa.

Numerosos estudios plantean que los emprendedores tienen una mayor tendencia a tener padres con trayectorias empresariales o a haber colaborado en el negocio familiar a lo largo de su vida. Los conocimientos sobre determinadas actividades, el *know-how* de la gestión serán de gran utilidad para la puesta en marcha del negocio (Jones y Rams, 2007). Pero no solo las habilidades y conocimientos adquiridos para el autoempleo, sino haber sido receptores de recursos inmateriales dentro de la unidad familia-empresa. Estos recursos inmateriales identificados en la investigación comprenden una serie de habilidades internalizadas por los emprendedores como el "sacrificio", reciprocidad, ajustes de gasto-ingreso en la unidad

familiar según las necesidades del negocio, “saber tratar con el cliente”, etc. (Ram *et al.*, 2002; Catarino, 2008).

### **Experiencias y evidencia empírica**

Los itinerarios formativos han sido el otro gran eje de apoyo de los programas de emprendimiento para la población migrante y retornada. Además del conocimiento de la actividad específica en la que se va a insertar el negocio que traen los emprendedores, estos programas ponen en marcha formación en gestión de empresa, conocimientos contables básicos, regulaciones jurídicas específicas del contexto, pago de impuestos, etc. El informe sobre emprendimiento para mujeres e inmigrantes en países de la OCDE (2001) sintetiza las recomendaciones de expertos con respecto a adquisición y transferencia del conocimiento para los emprendedores, planteando que el éxito de los negocios depende en gran medida de los niveles formativos y experiencia en gestión de los empresarios. Por ello, el fortalecimiento de estas habilidades es recomendado para la puesta en marcha de programas de incentivación del autoempleo. Por otro lado, investigaciones como la de Wilson y Portes (1980) con emprendedores cubanos en Estados Unidos observaron cómo aquellos empresarios que tenían formación en las prácticas empresariales del contexto de apertura del negocio experimentaban mayores ventajas en el camino al autoempleo. Esta cuestión fue testada comparando las estrategias empresariales de aquellos migrantes que habían trabajado para otros cubanos en Estados Unidos con respecto a los que no lo habían hecho.

Programas como EQUAL CONVIVE + (2007) han implantado diversos itinerarios formativos en estos ámbitos que han facilitado la puesta en marcha de los negocios, así como permitir a los emprendedores conocer la realidad social en la que la empresa se pone en funcionamiento. Para los inmigrantes extranjeros participantes del programa esto ha sido de gran utilidad ya que, en líneas generales, desconocían el funcionamiento de la empresa en España en relación a cuestiones como pago de impuestos, licencias de apertura, etc.

El programa ACOBE ha incidido en la importancia de la individualización de los itinerarios formativos en contraste con la formación grupal. Un acompañamiento del negocio de forma individual donde se planifique la formación y apoyo a recibir atendiendo a las características de la iniciativa

empresarial en particular ha tenido muy buena recepción por parte de los futuros empresarios.

El entrenamiento acumulado tras trabajar en un negocio en el contexto de asentamiento dota a los inmigrantes de conocimientos que podrán ser movilizados en posteriores iniciativas, a saber: rentabilidad del negocio, ubicación, productos a ofertar, horarios, contexto normativo del contexto de asentamiento, etc. Por tanto, promover la comunicación entre grupos de emprendedores inmigrantes puede facilitar la maximización de diferentes aprendizajes hacia la puesta en marcha del negocio. Itinerarios formativos en el marco del programa EQUAL CONVIVE + facilitaba este tipo de encuentros entre emprendedores exitosos y los nuevos empresarios.

El siguiente cuadro recoge los diferentes indicadores identificados en la literatura que influyen en el acceso y movilización del capital humano en la empresa inmigrante.

**Cuadro 3: Capital humano. Acceso y movilización**

<b>Recursos educativos y habilidades</b>	<b>Movilización del capital humano</b>
Formación reglada: inversión en credenciales educativas	Regulación de la estandarización de las titulaciones
Experiencia laboral en el país de origen	Reconocimiento del capital humano a través del trabajo en la economía inmigrante
Experiencia laboral en el país de asentamiento	
Socialización en el negocio familiar	<i>Training</i> dentro de otros negocios de inmigrantes en el país de asentamiento

**Fuente: elaboración propia.**

## Condiciones básicas para la implementación

\* Fomentar las actividades empresariales en sectores en los que se ha alcanzado una **educación formal** o bien se tiene experiencia previa (tanto como emprendedor como asalariado). Estos emprendedores disfrutan de ventajas en la puesta en marcha del proyecto empresarial. El conocimiento de las técnicas y habilidades necesarias para el desempeño de la ocupación minimizará los riesgos de la apertura del negocio.

\* Agilizar la implementación de **estandarización de credenciales académicas** de los países de origen con la finalidad de maximizar el capital humano de emprendedores altamente cualificados que podrían prolongar su trayectoria ocupacional del país de origen en el país de destino.

\* Valorar igualmente aquellos negocios que implementen actividades que ya se venían llevando a cabo en la **economía informal**. Esta es también una de las características más valoradas por las entidades que ofrecen microcréditos como clave de viabilidad.

\* Activar la experiencia de haber sido **socializado en el negocio familiar**. En los itinerarios formativos, explorar las trayectorias de la vida familiar donde el negocio y la participación en el mismo pueda potenciar las nuevas iniciativas empresariales.

\* Fomentar la individualización de los **itinerarios formativos**. Una de las características que se señalan como deseables para la formación es la individualización de los itinerarios en cuanto a horarios y contenidos. La programación de tutorías individualizadas en la elaboración de los programas formativos se contempla como el aspecto más positivo en la formación. Una mayor dedicación a estos encuentros individualizados podría contribuir a la configuración de un plan de empresa más sólido. De este modo, la adaptación individual de los contenidos formativos a las características de la futura actividad empresarial (tamaño, sector, capital, empleados, lugar de ubicación, etc.) se constituye como un elemento fundamental para mejorar la formación.

\* Potenciar la **especialización de la actividad** es también un factor que puede condicionar el éxito del negocio. Los pequeños emprendedores suelen abrir negocios pequeños, con una estructura organizativa simple y en áreas saturadas del mercado. Desde la formación y asesoramiento se

debe intentar guiar hacia la especialización de la actividad a través del plan de empresa.

\* En el caso de proyectos empresariales diseñados en un espacio diferente al de apertura (por ejemplo para el caso de emprendedores transnacionales o futuros retornados) se recomienda un seguimiento de los itinerarios formativos **en el país de origen y destino**. Los proyectos de empresa diseñados en el país de destino pueden verse desconectados de la realidad socioeconómica de los países de origen, del conocimiento de las áreas del mercado menos saturadas, potencialidad de las actividades, etc. Por ello se sugiere que los planes de empresa se completen en el país de apertura del negocio.

\* La apertura a través de **franquiciado** resulta una opción atractiva en cuanto al fortalecimiento de los conocimientos necesarios para la puesta en marcha del negocio. Este sistema presenta ventajas que amortiguan los riesgos de la iniciativa empresarial, para el inmigrante desconocedor del mercado, ya que se trata de un negocio que ya ha sido probado y optimizado por el franquiciador y por el público en general, y que suele facilitar con líneas de crédito propias.

\* Promover la creación de **empresa social** a través de la modalidad de cooperativa también puede ser una estrategia a considerar con la finalidad de dispersar los riesgos asumidos y reunir más capital inicial. Esta forma de organización permite unir a personas de pocos recursos que se encuentran en una situación similar para aprovechar las ventajas de una operación más eficiente.

\* Fomentar la formación en **habilidades de gestión jurídica** y conceptos básicos de contabilidad para el manejo de la empresa. Aunque muchos de los empresarios externalizan los trámites a una gestoría, se advierte que es necesario revisar conceptos básicos en materia jurídica y contable, sobre todo si los emprendedores se encuentran en un contexto normativo desconocido.

\* Dar a conocer los **servicios ofrecidos** por organizaciones no gubernamentales, instituciones regionales y estatales, asociaciones de empresarios, etc., para las pequeñas y medianas empresas, con la finalidad de que cuenten con la información sobre los recursos disponibles.

## 5.3. Maximización del capital social de los emprendedores

### Definición de la propuesta

El capital social ha sido interpretado por la sociología económica como la inversión en relaciones sociales con un esperado beneficio en el mercado (Granovetter, 1983). Los individuos se implican en interacciones sociales y forman redes para conseguir toda clase de beneficios. El capital social se diferencia de otras formas de capital, ya sea el capital económico (financiero, propiedades, etc.) o el capital humano (nivel educativo, experiencia, habilidades, etc.). El capital social hace referencia a **recursos (información, ideas, apoyo, etc.) que los individuos solo pueden buscar y conseguir a través de las relaciones sociales**, preparando al individuo para competir en los mercados (Groutaert *et al.*, 2003) ¿Cómo se articulan las funciones del capital social en la empresarialidad inmigrante? Esta conceptualización del capital social identifica a las redes sociales y a los lazos familiares y comunitarios como factores funcionales para la apertura de los negocios. Diferentes trabajos empíricos plantean que la movilización del capital social en la empresa inmigrante recae directamente y casi en exclusividad en la utilización de los lazos familiares (Cobas, 1987; Cobas y De Ollos, 1989; Ram, 1992; Sanders y Nee, 1996; Rumbaut, 1997; Ram *et al.*, 2001, 2002; Song, 2001). Según Stewart (2003), la familia presenta unas relaciones internas que conllevan relaciones de obligación mutua y de confianza, cuyo mando puede ser de gran utilidad para la complementación con las estrategias empresariales.

Sin embargo, la familia genera innumerables recursos pero también los puede limitar. Las investigaciones hacen hincapié en la importancia de estos lazos débiles para ampliar la información ya que la dependencia en la familia limita los círculos necesarios para alcanzar otro tipo de recursos (Renzulli *et al.*, 2000). De este modo, el negocio se puede beneficiar de otros lazos sociales dependiendo de la fase en la que se encuentre el negocio. Por ejemplo, familia y más allegados serían las redes que facilitan el apoyo económico y el asesoramiento inicial. Mientras que en las fases de estabilización del negocio han de movilizar una red social más amplia porque se necesitan más informantes, recursos y relaciones comerciales. Por tanto, lo que se plantea es que el capital social no puede ser estudiado como un concepto homogéneo y que es utilizado de diferentes formas en función de variables como el ciclo de vida de la empresa, las características de la misma, la situación del hogar, etc.

## Experiencias y evidencia empírica

Tener en consideración no solamente el proyecto y situación individual del emprendedor en los programas de promoción del autoempleo, sino también su situación familiar y de conexión con la comunidad es un elemento que favorecerá la rentabilización del capital social. Este elemento no está extensivamente extendido en las iniciativas de emprendimiento migrante aunque sí se ha mostrado en diferentes investigaciones como un elemento central del camino hacia la empresa y el éxito de las iniciativas. La importancia del capital social se ha analizado en proyectos a gran escala, como es el caso de los estudios de Rajjiman y Tienda (2003) con emprendedores latinoamericanos y coreanos en Estados Unidos donde encontraron que las redes familiares más densas de los migrantes asiáticos facilitaban la adquisición de capital financiero. Este acceso a redes familiares permitía acceso a capital e información que hacía estos negocios más fuertes que los de los migrantes latinoamericanos, con familias menos extensas. Este tipo de resultados ha llevado a diseñar programas que tengan en cuenta la posición del emprendedor en su círculo social.

En lo que respecta a la implementación de esta cuestión en los programas de promoción del autoempleo, el programa EQUAL CONVIVE + 2007 tomaba en consideración la situación familiar de los emprendedores con la finalidad de apoyar a aquellos con mayores limitaciones en su red social (por ejemplo, madres solas).

De este modo, aquellos emprendedores con mayores apoyos en el seno familiar y comunitario tendrán un mayor acceso a recursos, teniendo en cuenta que los parientes son frecuentemente la base para conseguir financiación. Además proporcionan capital financiero para los gastos durante los momentos de apertura, etc. Todas estas variables facilitan la toma de riesgos a corto plazo de los empresarios. Otras redes de parentesco más extensas proporcionan autorización y apoyo en las iniciativas, acceso a otros negocios y mercados, etc.

Programas de promoción del autoempleo para migrantes y retornados desde países de la OCDE (SOPEMI, 1985) facilitaban de forma exitosa el acceso a redes de emprendedores locales para los futuros empresarios inmigrantes. Esto facilita la conexión con otras experiencias y el acceso a otros recursos ausentes en el círculo social inmediato para los emprendedores.

En resumen, aquellos emprendedores con unos lazos sociales más diversos son los que pueden activar relaciones que beneficien a la estrategia empresarial. En el siguiente cuadro se resumen los diferentes lazos de relevancia para la empresa.

#### **Cuadro 4: Capital social en la empresa inmigrante: redes y movilización**

<b>Lazos sociales</b>
Lazos familiares de los emprendedores
Lazos con población de diferentes características socioeconómicas a las de los emprendedores
Lazos con población en posiciones de poder, instituciones clave, etc.
<b>Movilización</b>
Las redes solo son capital social si producen un beneficio en el mercado
Las diferentes redes tienen diferentes utilidades dependiendo de distintas variables como la fase del negocio, la orientación de la clientela, etc.
El capital social se puede movilizar cuando existe una carencia del capital humano y/o financiero

**Fuente: elaboración propia.**

#### **Condiciones básicas para la implementación**

\* Fomentar la inserción de los emprendedores en una **red comunitaria** de otros emprendedores trae consigo una serie de beneficios para el progreso del negocio. Estas redes actúan como mecanismos para facilitar los trámites que se requieren a la hora de abrir la empresa: información y consejos sobre gestiones administrativas, avales bancarios, etc. Estas redes comunitarias también pueden generar nuevos espacios de consumo, constituyéndose algunos negocios como para toda la comunidad en cuanto referente en la parte de consumo.

\* Apoyar la organización de talleres, **seminarios de intercambio** de experiencias, foros de *networking*, etc., donde participen representantes de

instituciones locales, regionales y estatales puede facilitar la maximización de recursos y contactos para los emprendedores.

- \* Flexibilizar los **criterios para reagrupación familiar** para migrantes emprendedores que, generalmente, suele ser más restrictivos en cuanto a requisitos (mayor nivel de poder adquisitivo necesario) que para los migrantes trabajando por cuenta ajena.

- \* Tomar en consideración el rol de la familia en el diseño y seguimiento de los planes de empresa realizados por la administración pública y ONG. Como se ha indicado en la sección anterior, la implicación de la **familia** en la puesta en marcha de la actividad puede facilitar el éxito, sobre todo en los momentos de mayor vulnerabilidad del negocio. En ocasiones, la solidaridad familiar es imprescindible para poder llevar a cabo la estrategia empresarial. Como se planteaba en la sección sobre capital financiero, el contar con ingresos estables por parte de otro miembro de la familia puede amortiguar los momentos de mayor vulnerabilidad de la iniciativa empresarial. No obstante si la solidaridad familiar en el funcionamiento de un negocio es esencial, en ocasiones, las fronteras entre ayuda ocasional y trabajo a tiempo completo son difusas.

En el siguiente cuadro se resumen las recomendaciones planteadas para una satisfactoria inserción por cuenta propia de los migrantes y retornados.

**Tabla 1: Resumen de recomendaciones para la implementación de programas de emprendimiento inmigrantes**

<b>Fortalecimiento del capital financiero</b>	<b>Maximización del capital humano</b>	<b>Fortalecimiento del capital social</b>
Facilitar acceso a microcréditos y subvenciones	Fomentar actividades vinculadas a la educación formal del emprendedor/a	Facilitar la inserción de los emprendedores en redes comunitarias de otros emprendedores
Diseño de plan de viabilidad	Valorar negocios que ya se realizaban en la economía informal	Organización de talleres de intercambio de experiencias, foros, etc.
Facilitar la movilización de ahorros y venta de propiedades	Diseñar itinerarios formativos individualizados	Implicación de la familia en las primeras fases del negocio (con precaución de fomentar situaciones de (auto) explotación familiar)
Movilizar los recursos de la red familiar	Promover la especialización de la actividad	
Promover el acceso a redes de inversión transnacional	Seguimiento de los itinerarios formativos en origen y destino	
	Dar a conocer las posibilidades del franquiciado como modelo de negocio	
	Potenciar la empresa social	
	Dar a conocer servicios existentes ofertados por ONG, instituciones regionales, asociaciones de empresarios, etc.	

## Bibliografía

Alles, M. A. (2000): *Mujeres, trabajo y autoempleo*, Ed. Granica, Buenos Aires, 2000.

Blanchflower, D. (2000): "*Self-employment in OECD countries*" en *Labour Economics*, 7, 2000: 471-505.

Borjas, G. (1989): "*Economic theory and international migration*", *International Migration Review*, 23(3): 457-485.

Chaganti, R. y Greene, P. (2002): "*Who are ethnic entrepreneurs? A Study of Entrepreneurs Ethnic Involvement and Business Characteristics*" en *Journal of Small Business Management*, 40 (2), pp.126-143.

Cobas, J. 1987. "*On the Study of Ethnic Enterprise. Unresolved Issues*", en *Sociological Perspectives*, 30, pp. 467-472.

Cobas, J. y De Ollos, I. (1989): "*Family Ties, Co-Ethnic Bonds and Ethnic Entrepreneurship*" en *Sociological Perspectives*, 32, pp. 403-411.

Constant, A. y Douglas, S. (2002) "*Return Migration by German Guestworkers: Neoclassical versus New Economic Theories*", *International Migration*, vol. 40, nº 4, pp. 5-38.

Czaika, M. y Villares, M. (2012): "*Labour market activity, occupational change and length of stay in the Gulf*", en *IMI Working Paper Series*, nº 56.

De Haas, H. y Fokkema, T. (2010): "*Intra-household conflicts in migration decision-making: return and pendulum migration in Morocco*", *Population and Development Review*, 36(3): 541-561.

Dustmann, C. y Kirchkamp, O. (2002): "*The optimal migration duration and activity choice after re-migration*", *Journal of Development Economics*, 67(2): 351-372.

Escobar, M. (2005): *Autoempleo y actividades empresariales de las mujeres en España*, Instituto de la Mujer, 91.

Ghosh, B. (ed.) (2000): *Return Migration: Journey of Hope or Despair*, Geneva, IOM and United Nations.

Goldthorpe, J. (1987): *Social mobility and class structure in modern Britain*, Oxford, Clarendon Press.

Granovetter, M. (1983), "*The Strength of Weak Ties: A Network Theory Revisited*", *Sociological Theory* (Blackwell), 1: 201-233.

Groutaert, C. et al. (2003): *Measuring Social Capital. An Integrated Questionnaire*, Washington, World Bank.

Guarnizo, L. (2003): "*The economics of transnational living*", en *International Migration Review*, 37.

Heilman, M. y Chen, J. (2003): "*Entrepreneurship as a solution: the allure of self-employment for women and minorities*", *Human Resource Management Review*, 13: 347-364.

Heller, S. (2000): "*Gender Differences in Full-Time Self-Employment*", en *Journal of Economics and Business*, 2000(52): 499-513.

Herranz, Y. (2007): "*La formación del empresariado inmigrante en el contexto español*", en Beltrán et al. (2007), *Empresariado étnico en España*, Fundación CIDOB.

Jones, T. y Ram, M. (2007): "*Re-embedding the ethnic business agenda*", in *Work, employment and society*, vol. 21(3): 439-457.

King, R. (2000): *Return Migration: Journey of Hope or Despair?*, Geneva, International Organization for Migration.

Light, I (1972): *Ethnic Enterprise in America: Business and the Welfare among Chinese, Japanese and Blacks*, Berkely, University of California Press.

Loscocco, K. et al. (1991): "*Gender and Small Business Success: An Inquiry into Women's Relative Disadvantage*", en *Social Forces*, 70(1).

Marger, M. (2001): "*Social and human capital in immigrant adaptation: the case of Canadian business immigrants*", en *Journal of Socio-Economics*, 30: 169-170.

Marlow, S. y Patton, D. (2005): "*All Credit to Men? Entrepreneurship, Finance, and Gender*", en *Entrepreneurship, Theory and Practice*, 2005.

Martínez, R. (2012): "*Migración de retorno y estrategias de cuidado en Bolivia*", *Migraciones* (en prensa).

Morokvasic, M. (1999): "*Beyond the Hidden Side: Immigrant and Minority Women in Self-Employment and Business in Europe*", ponencia presentada en la IOM workshop on Women in Migration, 1999.

OECD (2001): 2nd OECD Conference on Women Entrepreneurs in SMEs: Realizing the Benefits of Globalization and the Knowledge-based Economy. Conference Recommendations.

Oso, L. (dir.) (2008): *El empresariado étnico como una estrategia de integración social*. Género y segunda generación. Informe inédito de investigación, Ministerio de Educación y Ciencia.

Oso, L. y Villares, M. (2005): "*Mujeres inmigrantes latinoamericanas y empresariado étnico: dominicanas en Madrid y argentinas y venezolanas en Galicia*", en *Revista Galega de Economía*, 14(1).

Oso, L., Villares, M. y Golías, M. (2006): *O colectivo inmigrante ante o proceso de emprendemento*, Secretaría Xeral de Emigración, Xunta de Galicia.

Portes, A., Guarnizo, L. y Haller, W. (2002): "*Transnational Entrepreneurs: An Alternative Form of Immigrant Economic Adaptation*", en *American Sociological Review*, 67(2).

Portes, A. y Zhou, M. (1996): "*Self-Employment and the Earnings of Immigrants*", en *American Sociological Review*, 61(2).

Raijman R. y Tienda, M (2003): "*Ethnic foundations of economic transactions: Mexican and Korean immigrant entrepreneurs in Chicago*", en *Ethnic and Racial Studies*, 26: 783-801.

Ram, M., y Jones, T. (2007): "*Re-Embedding the Ethnic Business Agenda*", en *Work, Employment & Society*, 21(3): 439-457.

Ram, M., Jones, T., Abbas, T. y Sanghera, B. (2002): "*Ethnic Minority Enterprise*

in *its Urban Context: South Asian Restaurants in Birmingham*", en *International Journal of Urban and Regional Research*, 26(1).

Rath, J. (2000): "*A game of ethnic musical chairs? Immigrant business and the formation and succession of niches in the Amsterdam Economy*", en Body Gendron, S. y Martiniello, M. (eds.), *Minorities in European Cities. The Dynamics of Social Integration and Social Exclusion at the Neighbourhood Level*, McMillan Press., 2000.

Renzuli, L. (2000): "*Family Matters: Gender, Networks and Enterpreneurial Outcomes*", en *Social Forces*, 79(2): 523-546.

Rumbaut, R. G. (1997): "*Ties that Bind: Immigration and Immigrants families in the United States*", en Booth, A., Crouter, A. C., y Landale Mahwah, N. S. (eds.), *Immigration and the Family Research and Policy on USA Immigrants*. NJ: Lawrence Erlbaum, vol. 38, nº 3, pp. 1160-1205.

Sanders, J. y Nee, V. (1996): "*Immigrant Self-Employment: The Family as social capital and the value of human capital*", en *American Sociological Review*, 61(2): 231-249.

Singer, P. (1980): *Marx*, Oxford University Press, Oxford.

Solé, C. y Parella, S. (2007): *El empresariado inmigrante en España*, Fundación La Caixa.

Song, M. (1999): *Helping Out. Children's Labor in Ethnic Businesses*, Temple University Press.

SOPEMI (2008): *Continuous Reporting System on Migration*, OCDE, París.

SOPEMI (1985): *Continuous Reporting System on Migration*, OCDE, París.

SOPEMI (1979): *Continuous Reporting System on Migration*, OCDE, París.

Stark, O. (1996): "*On the microeconomics of return migration*", *Occasional Papers*, nº 1/1996, Vienna, University of Vienna, Center for International and Interdisciplinary Studies.

Taniguchi, H. (2002): "Determinants of Women's Entry into Self-Employment", *Social Science Quarterly*, 83 (3).

Taylor, J., Arango, J., Hugo, G., Kouaouci, A., Massey, D. y Pellegrino, A. (1996): "*International Migration and Community Development*", *Population Index* 62(3): 397-418.

Todaro, M. (1969): "*A model of labour migration and urban unemployment in less-developed countries*", *American Economic Review*, 59: 138-148.

Villares, M. (2012): *Inmigración y empresa en Galicia. La movilización del capital financiero, humano y social*, Editorial Académica Española.

Villares, M. (2010): "*Female Immigrant Entrepreneurship in Spain: The Creation of a Model for the Analysis of Entrepreneurship Strategies*", en Abraham, M. et al. (eds.), *Women and Citizenship in a Local/Global World*, Ashgate Publishers.

Waldinger, R., Mcevoy, D. y Aldrich, H. (1990): "*Spatial Dimensions of Opportunity Structures*", en Waldinger, R. et al., *Ethnic Entrepreneurs. Immigrant Business in Industrial Societies*, London, Sage Publications, pp. 107-130.

Wilson, K. y Portes, A. (1980). "*Immigrant Enclaves: An Analysis of the Labor Market Experiences of Cubans in Miami*", en *American Journal of Sociology*, nº 86, pp. 295-319.



# CAPÍTULO 5: PROMOVIENDO EL MOVIMIENTO CIRCULAR DEL CONOCIMIENTO: MIGRACIONES CUALIFICADAS Y RECONOCIMIENTO DE LAS CAPACIDADES

**Autor: Instrategies, Gemma Pinyol Jiménez<sup>39</sup>**

## 1. Introducción

En 1963, la *Royal Society* británica acuñó el término *brain drain* (fuga de cerebros) para definir el éxodo de científicos ingleses hacia Estados Unidos. A partir de ese momento, el concepto *brain drain* se popularizó para explicar las migraciones de personas cualificadas que salían de países en desarrollo hacia países más desarrollados. Aun así, parece necesario señalar que la mayoría de los flujos internacionales de migración cualificada se dan aún entre países desarrollados (Sims, 2009), especialmente entre aquellos que tienen un nivel de desarrollo similar. Eso sí, los flujos de migraciones cualificadas de países en desarrollo a países desarrollados han ido creciendo en los últimos años (OIM, 2008).

---

<sup>39</sup> *Instrategies* es una firma de asuntos europeos e internacionales y *global mobility services*, que ofrece apoyo estratégico a instituciones y empresas que quieran optimizar su presencia internacional. Gemma Pinyol Jiménez, directora de proyectos de *Instrategies*, trabaja como consultora senior especializada en políticas migratorias y de movilidad internacional.

A pesar de ser un tema recurrentemente presente en la literatura académica sobre el fenómeno migratorio, ha sido en las últimas décadas **cuando la movilidad de trabajadores cualificados se ha convertido en un tema central al hablar de migraciones internacionales**. Este interés creciente está directamente vinculado a un proceso de globalización en el que los capitales, la información, las mercancías, el conocimiento y las personas<sup>40</sup> fluyen con una intensidad desconocida hasta la fecha y, además, lo hacen por más países.

Desde su concepción, se ha generalizado el uso del concepto *brain drain* como sinónimo de descapitalización, asumiendo que era un proceso en el que los países de origen perdían la inversión que habían hecho en algunos de sus nacionales más preparados (Martínez Pizarro, 2008). Pero a esta línea de pensamiento, se le han añadido otras de manera progresiva. Así, a principios de la década de 2000, surgieron otras perspectivas que ponían en relieve los aspectos positivos del movimiento de personas cualificadas. Tanto el Banco Mundial como la OCDE o la CEPAL (Comisión Económica para América Latina) (Bárceñas, 2010) apuntaban que en un contexto altamente globalizado, en el que circulaban capitales y mercancías, la circulación del capital humano cualificado suponía un elemento más de un intercambio positivo en el largo plazo.

En cualquier caso, los dos enfoques (descapitalización e intercambio) relativos a los impactos del movimiento de personas altamente cualificadas tienen lugar en un **escenario globalizado en el que no es posible imaginar que estos flujos dejen de existir**. Lo cierto es que, en economías globalizadas e interconectadas como sucede en la actualidad, cada vez es más habitual que determinados perfiles cualificados requieran de experiencia y currículo internacional para ser competitivos. Por ello, ante la evidencia de la continuidad de estos flujos, parece especialmente interesante **examinar las respuestas de los países de la Unión Europea y América Latina** en este sentido.

---

<sup>40</sup> En términos de movilidad humana, el impacto de la globalización es evidente ante la intensificación de los flujos migratorios en las dos últimas décadas. En 1990, Naciones Unidas estimaba que la población migrante internacional la conformaban unos 120 millones de personas, que significaban un 2,3% de la población mundial. En 2010, el número de migrantes internacionales estimados se situaba en los 213 millones, lo que representaba un 3,1% del total de la población mundial (DESA, 2009).

El objetivo de este capítulo es, precisamente, acercarse a la realidad de la movilidad de personal cualificado entre América Latina y Europa. Para ello, se señalarán algunos de los debates relacionados con la circulación de personas cualificadas y el proceso de transformación de la fuga de cerebros en un fenómeno de suma positiva triple (*win-win-win*), en el que el beneficio se maximice para el país de origen, el de destino y el propio migrante. El capítulo recogerá estas recomendaciones de manera sintética, para **proponer una agenda de trabajo** que ayude a los técnicos y gestores de las políticas de movilidad, en la toma de decisiones que faciliten una mejor circulación de la formación y el conocimiento entre los países de América Latina y de la Unión Europea.

## 2. Debates, opciones y estado de la cuestión

---

Uno de los primeros elementos de confusión que existen al hablar de migración cualificada es la propia definición del concepto. Se registran dos definiciones al hablar del “migrante cualificado”, una extensa y otra reducida. Así, algunas definiciones se refieren a las calificaciones de un modo amplio, incluyendo desde capacitaciones técnicas hasta especializaciones de excelencia. Otras, en cambio, entienden por cualificación solo aquello que hace referencia a carreras científicas, mientras otras incluyen profesionales y técnicos cualificados. Precisamente para intentar unificar la disparidad de criterios en la definición, la OCDE y Eurostat presentaron, en 1995, el denominado “Manual de Canberra”<sup>41</sup>. Según el manual, se consideran personas cualificadas aquellas que han completado con éxito estudios terciarios en algunas de las áreas de ciencia y tecnología, y aquellas personas que, aún sin haber completado estos estudios, se encuentran empleadas en una ocupación que requiere de estas calificaciones. Además, y de manera extendida, se incluyen también aquellas personas que disponen del conocimiento y el nivel educativo de técnico profesional en los diferentes campos de la ciencia y tecnología.

---

<sup>41</sup> La versión inglesa del Manual para medir los recursos humanos relacionados con ciencia y tecnología (Manual de Canberra) puede encontrarse en <http://www.oecd.org/science/innovationinsciencetechnologyandindustry/2096025.pdf>

Pero el uso del concepto de migración cualificada **sigue sin ser unívoco**. Así, en América Latina se utiliza la base de datos del programa IMILA- Investigación de la Migración Internacional en América Latina<sup>42</sup> del Centro Latinoamericano de Demografía (Pellegrino, 2008), donde se clasifican los migrantes de acuerdo con categorías censales de ocupación (profesionales y técnicos, directivos y gerentes) y de educación (12 años de estudios completados). Por su parte, la directiva europea sobre trabajadores altamente cualificados<sup>43</sup> (que sustenta la existencia de la tarjeta azul para la residencia de este tipo de trabajadores en el espacio de la Unión Europea), señala que se entiende por trabajador altamente cualificado aquel que tiene la competencia adecuada y específica requerida, demostrada por una cualificación profesional superior (como mínimo tres años de formación) o, con carácter excepcional, un mínimo de cinco años de experiencia profesional de nivel comparable a las cualificaciones de enseñanza superior. Además, para la Unión Europea, la migración altamente cualificada también se define por su remuneración, que debe resultar de un salario bruto anual que será como mínimo 1,5 veces el salario bruto anual medio en el Estado miembro de que se trate.

---

<sup>42</sup> Véase <http://www.eclac.cl/migracion/imila/>

<sup>43</sup> Directiva 2009/50/CE del Consejo de 25 de mayo de 2009 relativa a las condiciones de entrada y residencia de nacionales de terceros países para fines de empleo altamente cualificado. DOUE L 155/17 de 18/6/2009.

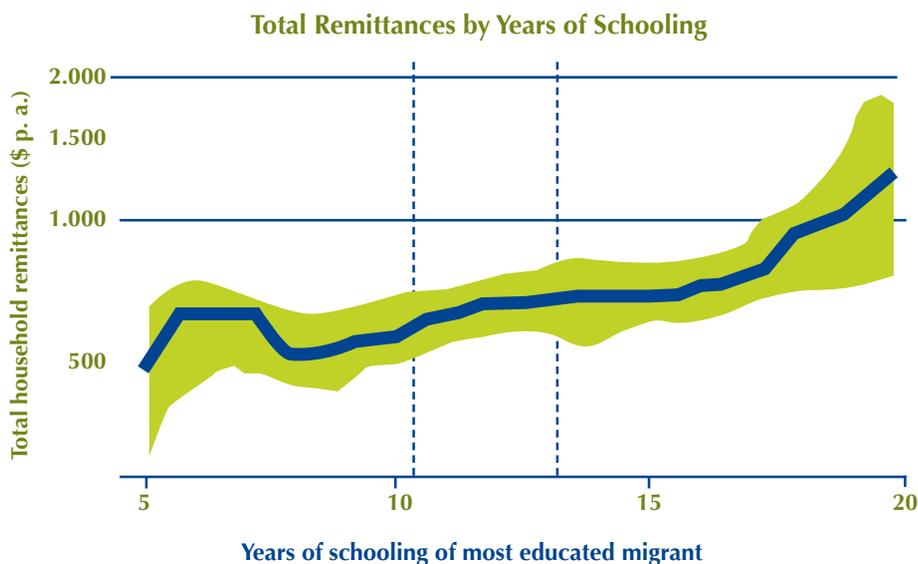
**Figura 1: El balance de la “fuga de cerebros”  
para los países de origen y de destino**

<b>Países de origen: (posibles) consecuencias negativas</b>	<b>Países de destino: (posibles) consecuencias negativas</b>
<p><i>Brain drain</i>: pérdida de capacidad productiva debido a la ausencia temporal de trabajadores altamente cualificados y estudiantes. Menos apoyo a fondos públicos para educación.</p>	<p>Disminución de los incentivos a los nativos para obtener mayores habilidades y/o competencias. Puede desplazar a los estudiantes nativos de las mejores escuelas. Barreras culturales y lingüísticas entre trabajadores nativos y extranjeros altamente cualificados. Posible transferencia de tecnología a países hostiles.</p>
<b>Países de origen: (posibles) consecuencias positivas</b>	<b>Países de destino: (posibles) consecuencias positivas</b>
<p>Incremento de los incentivos para obtener capacitaciones altamente cualificadas. La posibilidad de exportar capacitaciones reduce el riesgo/ incrementa expectativas de retorno de las inversiones en educación personal. Puede aumentar el retorno de la inversión económica en las capacitaciones. Fluye el conocimiento y las colaboraciones. Se incrementan los vínculos con instituciones de investigación extranjeras. Mayores oportunidades de exportación para la tecnología. Retorno de nativos con capital humano y formación extranjera. Remesas y otras formas de apoyo de las redes de las diásporas.</p>	<p>Aumento de I+D y actividad económica dada la disponibilidad adicional de trabajadores altamente cualificados. Fluye el conocimiento y las colaboraciones. Se incrementan los vínculos con instituciones de investigación extranjeras. Oportunidades de exportación para la tecnología. Crecen las matriculaciones en programas de postgrado/se permite seguir funcionando a programas de investigación pequeños.</p>

**Fuente: Regets, 2001. Elaboración propia.**

Desde la perspectiva denominada **“internacionalista”** o **“positiva”**, se **apunta que el capital humano tiende a dirigirse allí donde mayor es su productividad**, por lo que es comprensible y beneficioso para el migrante y su país de origen que se dirija allí donde conseguirá mayor retribución y beneficio en relación con sus capacitaciones. En este sentido, la migración cualificada puede tener un impacto positivo en el país de origen en la medida que facilita la transferencia de conocimientos y tecnología (especialmente a través de la migración de retorno), **facilita el desarrollo de redes internacionales y fomenta la incentivación en los países de origen**, animando a mayor número de personas a formarse para tener mayores posibilidades de éxito en su proyecto migratorio (Sims, 2009). Además, y en esta misma línea, las remesas pueden compensar la pérdida de los más cualificados (Bollard *et al.*, 2011), especialmente cuando las personas con más formación y capacitación pueden incorporarse en puestos de mayor retribución en los países de destino y, por lo tanto, enviar un volumen de remesas superior.

**Figura 2: Remesas según años de escolarización (en inglés)**

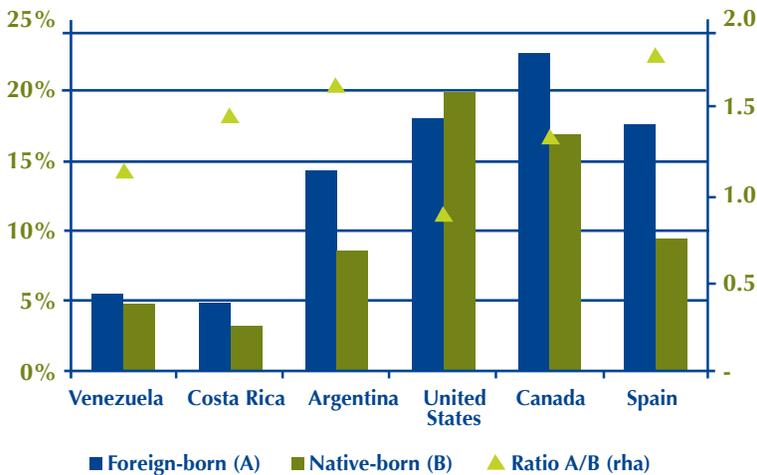


Semi-parametric regression line from partial linear model with dataset dummy variables evaluated at means. 95% pointwise confidence intervals shown from 500 bootstrap repetitions. Vertical lines separate quartiles.

Fuente: Bollard *et al.*, 2011.

En el marco de esta perspectiva, la preocupación no se centra en el *brain drain* sino en el *brain waste*, es decir, el desaprovechamiento del talento. La preocupación recae en el hecho de que el trabajador migrante cualificado no ocupe, en el país de destino, un trabajo acorde con su formación, sino que esté sobrecualificado para desempeñar la ocupación que allí desarrolla. El desaprovechamiento de cerebros es efectivamente la situación más negativa que puede darse, y en la misma no sale ganando ni el país de origen ni el de destino, ni evidentemente el propio migrante (SOPEMI, 2007).

**Figura 3: Tasa de sobrecualificación de los trabajadores de América Latina y Caribe por nivel de educación y país de destino (circa 2000) (en inglés)**



Fuente: Castelletti *et al.* 2010.

En cualquier caso, para responder a la fuga de cerebros o al desaprovechamiento del talento, cada vez parece más evidente la necesidad de articular acciones e instrumentos que permitan una gestión eficaz y beneficiosa de los flujos de migrantes cualificados. En este sentido, en los últimos años se ha puesto especial atención en desarrollar políticas que promuevan la “circulación de cerebros” (Pellegrino, 2008) y que impacten positivamente tanto en **los países de origen como en los países de destino. En este sentido, cada vez son más los países que están optando —de manera unilateral, bilateral o multilateral— por establecer mecanismos**

**que limiten, de alguno modo, los impactos negativos de la circulación de personas cualificadas, y optimicen sus beneficios.** Como veremos a continuación, el espacio eurolatinoamericano puede ser especialmente receptivo a estos avances en la gestión de los RHCT (Recursos Humanos en Ciencia y Tecnología), es decir, los flujos de migrantes cualificados.

Si bien el fenómeno migratorio entre América Latina y la Unión Europea ha tenido especial relevancia y visibilidad desde finales de los noventa, los primeros flujos contemporáneos relevantes se sitúan en la segunda mitad del siglo XX. Entre los países de América Latina y Europa, los movimientos de trabajadores cualificados tienen una larga trayectoria histórica<sup>44</sup>, aunque a partir de 2008, y con Europa sumida en una grave crisis económica, los flujos hacia América Latina, que siendo pequeños han sido constantes en el tiempo, se han incrementado paulatinamente (a pesar de las dificultades al consultar las cifras, pues aún deben cruzarse las producidas por países de origen y destino con el fin de evitar la doble contabilización de las personas que tienen doble nacionalidad). Las cifras muestran un flujo constante de esta tipología de migrantes, que se han desplazado en busca de mayores oportunidades profesionales tanto desde América Latina hacia Europa como al revés. Y el debate sobre los impactos sociales de estos movimientos en los países de destino y en los de origen ha tenido un interés especial en el espacio eurolatinoamericano.

En el caso de la Unión Europea, gran parte de la migración de RHCT es de carácter intrarregional e intra OCDE. Para algunos países, de hecho, esta

---

<sup>44</sup> Entre 1962 y 1973, más de 50.000 migrantes (de origen europeo) salieron anualmente de América Latina, animados por una elevada demanda de mano de obra de las economías europeas. En la década de los setenta, además, se añade a estos movimientos de población un flujo reducido de exiliados mayoritariamente procedentes del Cono Sur. A medida que sus países de origen retornaban a la senda democrática, muchos de ellos regresaron a sus países de origen. En la década de los ochenta, el Reino Unido y los Países Bajos recibieron pequeños flujos de población procedente de los países del Caribe, mientras que a partir de los noventa, crecieron notablemente los flujos de migrantes andinos que se dirigían hacia Europa, especialmente a los países del sur. Si en 2000 casi la mitad de migrantes procedentes de América Latina y el Caribe se encontraba en Estados Unidos, la conversión de Europa en destino de esta inmigración creció exponencialmente a lo largo de la década de 2000.

migración tiene un componente sustancial en su mercado de trabajo: en Irlanda o Luxemburgo, por ejemplo, los RHCT procedentes de otros países de la OCDE equivalen a más del 15% de la población RHCT nativa. El Reino Unido y Alemania son los países que mayor número de migrantes europeos cualificados acogen, y Estados Unidos y Canadá son los principales destinos extra UE. En los últimos años, estos flujos también han ido transformándose. En parte, porque la crisis ha acentuado los flujos de trabajadores cualificados entre los propios países europeos (España e Irlanda han visto cómo salían de su territorio un 5% y 15%, respectivamente, de su stock de trabajadores cualificados). Pero también porque, progresivamente, estos flujos se internacionalizan. Así, en Francia y Portugal, la migración cualificada procedente de países extra OCDE ya supera a la de los países OCDE (OCDE, 2009).

Por el contrario, durante muchos años, la percepción general en América Latina apuntaba que los migrantes más cualificados emigraban hacia destinos extrarregionales, siendo los movimientos intrarregionales los protagonizados por personas de menos nivel de formación (CEPAL, 2006). Como se ha señalado, esto no ha sido cierto hasta hace relativamente poco tiempo. De hecho, buena parte de las migraciones cualificadas latinoamericanas tenían como destino la propia región, igual que los flujos de cualificados europeos se movían hacia otros países europeos. En ambos casos, los flujos de migrantes cualificados extrarregionales —principalmente a Estados Unidos— eran constantes pero menores en términos absolutos. La proporción de profesionales y técnicos migrantes en el escenario intrarregional latinoamericano pasó de ser del 6% en 1970 al 8% en 1990 y el 13% en 2000. Las cifras de ese mismo año indican que Argentina, República Dominicana y Venezuela eran los países con menor porcentaje de profesionales y técnicos entre su población activa, mientras Brasil y Chile acumulaban en torno a un 30% de RHCT latinoamericanos en sus mercados de trabajo.

**Figura 4: Población activa y migrantes cualificados de América Latina por país de presencia, 2000**

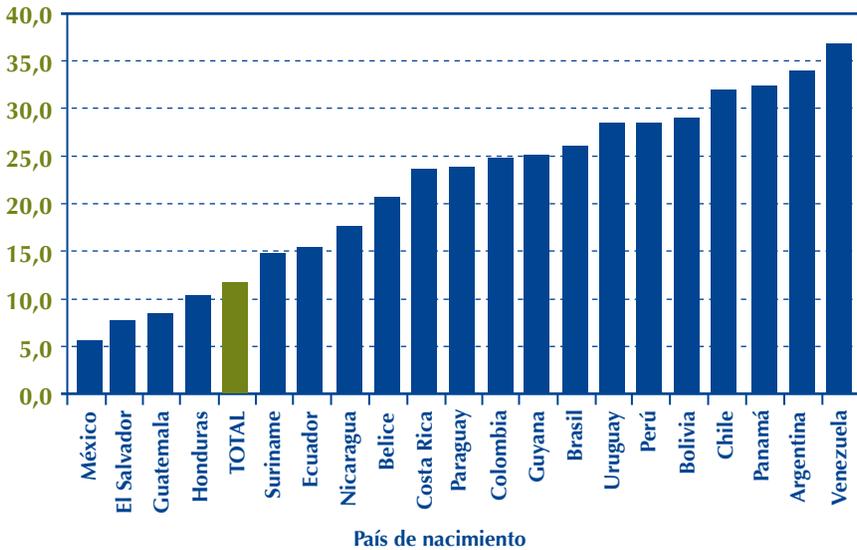
<b>País de presencia</b>	<b>Año</b>	<b>Población Económicamente Activa (PEA)</b>	<b>Profesionales, Técnicos y Afines (PTA)</b>	<b>Porcentaje PTA/PEA</b>
<b>Argentina</b>	2001	625.532	58.044	9,3
<b>Bolivia</b>	2001	28.810	6.624	23,0
<b>Brasil</b>	2000	87.241	27.299	31,3
<b>Chile</b>	2002	67.505	18.407	27,3
<b>Colombia</b>				
<b>Costa Rica</b>	2000	143.855	17.885	12,4
<b>Cuba</b>				
<b>Ecuador</b>	2001	37.725	6.308	16,7
<b>El Salvador</b>				
<b>Guatemala</b>	2002	15.991	2.495	15,6
<b>Haití</b>				
<b>Honduras</b>	2001	8.869	2.211	24,9
<b>México</b>	2000	43.941	12.115	27,6
<b>Nicaragua</b>				
<b>Panamá</b>	2001	26.533	4.533	17,1
<b>Paraguay</b>	2002	83.746	10.663	12,7
<b>Perú</b>				
<b>República Dominicana</b>	2002	53.791	3.161	5,9
<b>Uruguay</b>				
<b>Rep. Bolivariana de Venezuela</b>	2001	481.275	59.510	12,4
<b>Total</b>		1.704.814	229.255	13,4

**Fuente: Proyecto IMILA del CELADE, CEPAL, 2006.**

Progresivamente, y con especial relevancia en los últimos años, se ha incrementado la dimensión internacional —extrarregional— de la movilidad de los trabajadores cualificados, ampliándose los países de destino de estos flujos. Así, según los datos IMILA, en las últimas décadas se ha podido observar un cierto estancamiento en el número de trabajadores latinoamericanos cualificados que residían en países de la región, mientras creció el número de los residentes en Estados Unidos y en Europa, especialmente España (Pellegrino, 2008). En Francia, Australia y el Reino

Unido, 40% o más de los residentes latinoamericanos de 15 años alcanzó el nivel de formación terciario, mientras en España, el 23% de inmigrantes de origen latinoamericano han completado dicho nivel.

**Figura 5: Porcentaje de latinoamericanos con estudios de nivel terciario, residentes en países de la OCDE, por país de nacimiento (circa 2000)**



**Fuente: Pellegrino y Vigorito, 2009.**

Por regiones, las tasas movilidad internacional de personas con mayor nivel de formación se encuentra en el Caribe, seguido de Centroamérica. La proporción de nacionales sudamericanos es menor, lo que explica el desequilibrio entre los porcentajes de inmigración latinoamericana cualificada entre Estados Unidos y Europa, pues al primer país se dirigen mayoritariamente los nacionales caribeños y centroamericanos.

**Figura 6: Migración cualificada desde América hacia los países OCDE, 2000**

Región	Participación en el stock de la OCDE (%)		Tasa de emigración (% de la fuerza laboral**)		Participación de trabajadores calificados (%)	
	Total	Calificados	Total	Calificados	Entre residentes	Entre migrantes
América	26,3	22,6	3,3	3,3	29,6	29,7
América del Norte	2,8	4,6	0,8	0,9	51,3	57,9
El Caribe	5,1	5,7	15,3	42,8	9,3	38,6
América Central	13,7	6,6	11,9	16,9	11,1	16,6
América del Sur	4,7	5,6	1,6	5,1	12,3	41,2

Fuente: Solimano, 2008.

Las razones para estos flujos son las diferencias salariales entre países de origen y destino, las mayores oportunidades en tecnología y capital financiero que se dan en los países receptores, y las políticas migratorias que, como en Estados Unidos y en menor medida la Unión Europea, favorecen las migraciones del personal altamente cualificado (Sims, 2009).

Los flujos migratorios de empresarios, científicos, ingenieros, profesionales y estudiantes (en resumen, los denominados RHCT) **tienen un impacto claro en la transferencia de conocimiento especializado, uso de las tecnologías y capacidades productivas**. En este punto, es especialmente significativo señalar la importancia de la movilidad de los estudiantes, como elemento clave para la transferencia de conocimientos. Así, después de Estados Unidos, los países de la Unión Europea representan el segundo destino más popular entre los estudiantes internacionales procedentes de América Latina y el Caribe. España y Francia concentran, respectivamente,

el 23% y 8% de los estudiantes latinoamericanos que cursan estudios de postgrado en el extranjero.

### 3. Propuestas identificadas

En este apartado, se apuntan cuatro propuestas básicas que deberían incorporarse a la agenda de trabajo de las políticas de inmigración laboral en el escenario eurolatinoamericano. Las propuestas se han elaborado teniendo en cuenta los marcos regionales (UE, Mercosur, Comunidad Andina, etc.) y su aproximación a la movilidad de los trabajadores cualificados, pero también a partir de las prácticas desarrolladas por países determinados y las aproximaciones teóricas que sobre la circulación del talento han elaborado expertos académicos e instituciones internacionales como la OIT o la OIM, entre otras. A pesar de su bagaje histórico, las migraciones de las personas altamente cualificadas no ha sido un tema prioritario en la agenda eurolatinoamericana, y son pocas las experiencias bilaterales o multilaterales que pueden señalarse en este sentido. Aún así, los flujos constantes, e incrementados, de recursos humanos cualificados de los últimos años, suscitan cada vez mayor interés entre los gestores y decisores públicos en el marco UE-ALC, pues parece evidente que el talento es un elemento clave para el posicionamiento de países y regiones en el marco de una economía global como la actual.

Propuestas:

- \* Diseñar **esquemas de movilidad para trabajadores cualificados.**
- \* Potenciar el **diálogo** y la **cooperación entre países.**
- \* Fortalecer el **diálogo** y la **cooperación público-privada.**
- \* Establecer **esquemas integrales de movilidad del conocimiento.**

## 4. Desglose de las propuestas identificadas

En el mundo globalizado actual, existe una importante competición por la atracción del talento. Son muchos los países que, a pesar de mantener políticas migratorias generales de carácter restrictivo, pugnan para ser más atractivos para los RHCT. Tal y como señala la OCDE: “Una sociedad basada en el conocimiento se apoya en la fuerza laboral altamente calificada no solo para los sectores de alta tecnología e investigación sino también cada vez más para todos los sectores de la economía y de la sociedad. La creciente intensidad del conocimiento implica que todos los países tengan una gran necesidad de trabajadores altamente calificados que sean capaces de acceder, entender y utilizar el conocimiento para el desarrollo tecnológico y económico. La competencia global por este talento crece día a día” (OCDE, 2009).

La atracción del talento requiere de unos marcos de movilidad (de entrada y salida) y de permanencia, que no siempre son adecuados. Hoy, muchos países están ahora asumiendo la necesidad de replantearse sus políticas migratorias, diseñando instrumentos y mecanismos muchos más ágiles, que les permitan responder con mayor eficiencia a los retos actuales. De hecho, no solo cambian los marcos institucionales y normativos, sino que también lo ha hecho la propia concepción sobre la migración de los RHCT.

Como se ha reiterado a lo largo de este capítulo, la preocupación por la “fuga de cerebros” ha sido una constante para muchos países del ámbito América Latina y Caribe y de la Unión Europea. Para muchos países emisores de mano de obra cualificada, la preocupación radicaba en la pérdida de productividad laboral, así como el desaprovechamiento de la formación que se había prestado a estos flujos. Pero progresivamente, y en la medida que se asume que la movilidad es un componente inequívoco de la globalización, muchos países expulsores de RHCT empiezan a identificar las oportunidades beneficiosas de esta movilidad, que supone transferencia de conocimientos y habilidades, acumulación de capital humano y redes de interacción, mejoras de productividad y estímulo de la innovación entre otros (Ermólieva, 2011).

En la medida en que este marco conceptual se afianza y refuerza en la mayoría de países del espacio eurolatinoamericano, el eje del debate se

ha ido trasladando. Hoy, el debate no se centra ya en la fuga de cerebros, sino en **la preocupación por el desaprovechamiento del talento**. En este contexto, en la agenda eurolatinoamericana adquieren mayor relevancia dos temas clave, con un considerable impacto sobre la movilidad cualificada en ambas regiones. Por un lado, los marcos normativos que regulan la movilidad de las personas cualificadas. Por el otro, las dificultades en la homologación de títulos y el reconocimiento de las capacitaciones profesionales. Finalmente, tampoco puede dejar de señalarse el reto que supone la gestión de la movilidad internacional de los estudiantes en el espacio eurolatinoamericano.

## **4.1. Diseñar esquemas de movilidad para trabajadores cualificados**

### **Definición de la propuesta**

El diseño de esquemas de movilidad para trabajadores cualificados es el objetivo clave para garantizar la circulación del talento. Para desarrollar estos esquemas, hay que diseñar instrumentos y acciones específicas que respondan a la realidad del país en el corto plazo, pero a la vez, deben diseñarse de manera flexible y ágil, pues estos instrumentos deben corresponder a la visión a largo plazo de las necesidades del país, para evitar rigideces que dificulten cambios ante nuevas dinámicas internacionales. En este sentido, es básico vincular los esquemas de movilidad a las proyecciones y políticas de desarrollo económico de cada país y, en la medida de lo posible, de la región en la que se circunscribe el mismo.

Es especialmente importante establecer con claridad cuáles son los mecanismos de entrada y residencia de los trabajadores cualificados, y en la medida de lo posible, trabajar para una armonización de estos instrumentos. De hecho, es lo que están haciendo los países de la Unión Europea a través de la directiva sobre trabajadores altamente cualificados, pero sería necesario que los países de América Latina avanzaran en la cooperación multilateral en este sentido. Cruzar posteriormente estos dos sistemas de gestión debería ser más fácil que la tupida red de legislaciones nacionales que están actualmente implicadas en el proceso. Para fomentar la circulación del conocimiento, deben establecerse marcos normativos convergentes, que establezcan unas mínimas pautas comunes que permitan un beneficio mayor a la hora de atraer trabajadores altamente cualificados tanto en América Latina como en la Unión Europea.

## Experiencias y evidencia empírica

Los países de la Unión Europea, como la mayoría de países de la OCDE, han sido tradicionalmente receptores netos de la movilidad internacional de los RHCT. Aún así, los instrumentos y acciones para atraer y retener a personal cualificado, que incluyen desde incentivos económicos hasta agilización de procesos de reagrupación familiar, apoyo en el idioma o la vivienda, etc., son de carácter reciente. Además, en el caso europeo, se suman a las iniciativas que la Unión Europea ha emprendido en este sentido.

En 2005, la Comisión Europea presentó un plan de política en migración legal que, entre otras, incluía una propuesta de directiva sobre las condiciones de entrada y residencia de los trabajadores altamente cualificados<sup>45</sup>. La directiva pretende reforzar la capacidad de la UE para atraer a nacionales de países terceros con fines de empleo altamente cualificado, facilitando y simplificando la admisión de estos nacionales (armonización de las condiciones de entrada) y mejorando su estatuto jurídico (y los derechos vinculados al mismo). Cuando un ciudadano de un tercer país cumple los requisitos recogidos en esta directiva (acreditación formativa o cualificación profesional y un contrato de trabajo con un salario equivalente a 1,5 veces el salario bruto anual medio del país de destino), se le puede entregar la tarjeta azul europea. La tarjeta azul europea permite entrar, residir y salir del Estado miembro emisor, y atravesar los otros Estados miembros; acceder al mercado laboral en el sector de que se trate; y disfrutar de condiciones de igualdad de trato con los nacionales del país de residencia. Después de 18 meses de residencia legal, podrán trasladarse a otro Estado miembro para acceder a un empleo altamente cualificado. Esta iniciativa es el desarrollo más avanzado para la atracción de talentos en el escenario eurolatinoamericano, y aún así, su desarrollo está siendo desigual. Las dificultades no solo radican en las reticencias de los Estados en ceder competencias en materias tan sensibles como la entrada de extranjeros en su territorio, sino también en el impacto de la crisis en las economías europeas y, por lo tanto, en la implementación y desarrollo de este marco normativo.

---

<sup>45</sup> Véase la nota al pie 43.

## Ideas clave

- a) En la actualidad, la captación del talento extranjero se ha convertido en un elemento clave de las políticas migratorias de muchos países.
- b) Es clave diseñar esquemas de movilidad para fomentar la circulación de los trabajadores cualificados y la circulación del talento, teniendo en cuenta el corto, medio y largo plazo.
- c) Los esquemas de movilidad deben ir vinculados a las políticas e instrumentos de desarrollo económico del país, y a las políticas laborales del mismo.
- d) Es importante diseñar mecanismos de revisión y establecer indicadores de evaluación, para poder acomodar la gestión de las políticas a los resultados esperados.
- e) En la medida de lo posible, los esquemas deben establecerse bajo marcos normativos convergentes, que establezcan unas mínimas pautas comunes que permitan un beneficio mayor a la hora de atraer trabajadores altamente cualificados tanto en América Latina como en la Unión Europea.

## Condiciones básicas para la implementación

### **a) Desarrollar esquemas adaptados y flexibles**

Es necesario entender que los esquemas de gestión deben adaptarse a las especificidades de cada grupo de trabajadores. Es importante acercar instrumentos y acciones a aquellos trabajadores cualificados por acreditación (*credentials*) o aquellos que poseen habilidades especiales (*skills*), porque los requisitos (y su reconocimiento) no pueden ser iguales en un grupo u otro. Pero además, **deben diseñarse acciones e instrumentos que respondan a los diferentes grupos de altamente cualificados**, no solo según su cualificaciones, sino también en relación con su proyecto migratorio (familiar, de corto plazo, etc.) o el tipo de profesión al que se hace referencia (trabajos de acceso regulado como los vinculados a la medicina o de libre acceso). En este sentido, deben explorarse elementos como las vías de entrada rápidas (*fast tracks*) o la existencia de pruebas/formación en origen, antes de desplazar al trabajador al país de destino. Finalmente, también deben examinarse los objetivos del país al diseñar estos esquemas de movilidad, estableciendo si los mismos requerirán de costes (de solicitud, de visado, etc.) y cómo serán implementados.

## **b) Establecer esquemas vinculados a las políticas de ocupación y de desarrollo económico**

En cualquiera de los casos, estos esquemas de movilidad deben estar **vinculados con las políticas de empleo y el mercado de trabajo**, pues evitar la pérdida de talento es un requisito clave para garantizar un buen posicionamiento en la competencia por el talento global. Es imprescindible, además, que estas políticas de movilidad se diseñen e implementen **en coordinación con las políticas de desarrollo económico** (comerciales, etc.) del país, y que se encajen en su política exterior, especialmente en el marco de los diálogos multilaterales.

## **c) Mejorar la información y datos estadísticos**

Aun cuando pueda parecer un elemento de menor relevancia, es importante mejorar la información y datos estadísticos. Una de las constantes en el estudio del fenómeno de las migraciones cualificadas es la falta de datos estadísticos comparables que permitan desarrollar políticas públicas eficientes y eficaces. La percepción de que la circulación de personas altamente cualificadas supone un impacto negativo para los países de origen no tiene, en la actualidad, suficiente fundamento estadístico. De hecho, esto implica que tampoco pueden entenderse como verdades absolutas las afirmaciones que ponen de relieve el mayor volumen de remesas que remiten los trabajadores cualificados a sus países de origen. Es necesario avanzar en un mayor desarrollo de la información estadística, que debe configurarse con unos criterios lo más similares posibles, para facilitar la comparativa a la hora de hablar de migraciones cualificadas y su impacto tanto en los mercados de trabajo de los países de origen y destino, como en el desarrollo económico y social de los mismos. En este sentido, **es clave que las instituciones públicas encargadas de la elaboración de estadísticas públicas establezcan redes de trabajo permanentes** que fomenten la producción de indicadores similares. Y a su vez, deben fomentarse los equipos de investigación UE-ALC, que redunden en investigaciones concretas y, a la vez, en fortalecer redes de trabajo internacionales.

## 4.2. Potenciar el diálogo y la cooperación entre países

### Definición de la propuesta

Hoy en día, es difícil hablar de países de origen y destino de la movilidad de los trabajadores cualificados. Son muchos los países que reciben trabajadores altamente cualificados a la vez que son origen de otros flujos migratorios de carácter económico, y a su vez, países de los que salen trabajadores altamente cualificados siguen recibiendo flujos migratorios por razones económicas o familiares. Es importante, por lo tanto, entender que los esquemas de movilidad deben estar diseñados para garantizar una movilidad exitosa para cada tipología de trabajador, para obtener el máximo beneficio tanto en origen como en destino. Para hacerlo, deben considerarse algunas cuestiones de impacto que son clave para construir esquemas de movilidad comprensivos.

De modo similar, es importante aprovechar este marco de diálogo y cooperación para fortalecer los mecanismos para garantizar, si fuera el caso, el retorno (reinserción) de los profesionales cualificados a sus países de origen. Aquí, de nuevo, se ve imprescindible el diálogo entre países de origen y destino, pero además, supone establecer mecanismos de relación con las diásporas. Estas iniciativas para el retorno completan el círculo de la movilidad del conocimiento. Tal y como apunta la OCDE, la circulación del conocimiento “podría entenderse como el retorno de migrantes calificados a su lugar de origen después de un periodo en el extranjero o de un patrón de migración temporal y circular entre su país y el foráneo [...] y mantienen redes de tal forma que facilitan la continuidad del intercambio del conocimiento” (OCDE, 2009).

### Experiencias y evidencia empírica

Al hablar de movilidad, es básico tener en cuenta las estructuras que doten de seguridad jurídica a los trabajadores desplazados. Además, es fundamental contemplar la portabilidad y transferibilidad de los derechos sociales, como un elemento clave para la circulación de las personas, sea para periodos de larga o corta duración. En este sentido, en el escenario UE-ALC existe una buena práctica que sería interesante extender, como es el **Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social** (<http://www.oiss.org/>).

**La portabilidad de los derechos laborales supone la posibilidad de gozar en otros países de los derechos adquiridos o en curso de adquisición en un previo país de residencia,** aunque no sea el de origen del trabajador. La portabilidad implica un diálogo y una colaboración profunda, pues no puede ser producto unilateral de un Estado, sino que requiere de la connivencia de uno o más de ellos. Además, la portabilidad de derechos tiene un impacto positivo de doble cara. Por un lado, permite la mejora de la productividad del trabajador migrante, al ir formándose continuamente en las reglas laborales del país de recepción; y, por otra parte, en la mejora de las condiciones laborales del país de procedencia, al actuar como vector que transfiere conocimiento y productividad al propio país de origen.

El I Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social entró en vigor el 1 de mayo de 2011, habiendo sido aprobado en la XVII Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno celebrada en Santiago de Chile en noviembre de 2007. En estos momentos, ha sido ratificado por Brasil, Chile, Ecuador, El Salvador, España, Portugal, Bolivia y Paraguay. Este I Convenio ha supuesto la construcción del mayor espacio sociolaboral del planeta y supone una oportunidad única para la implementación de acciones destinadas a la protección de los derechos de seguridad social para los trabajadores que se encuentran en su ámbito subjetivo de aplicación. En relación con ello, el Convenio permite la acumulación de los periodos cotizados en distintos Estados para la obtención de las prestaciones y da la alternativa de percibir las en un país distinto de aquel en el que se generaron, estableciendo como principio básico la igualdad de trato de todas las personas, cualquiera que sea su nacionalidad.

El proceso exitoso del acuerdo iberoamericano de Seguridad Social invita a ser trasladado a otros ámbitos, lo que no puede hacerse sino en marcos estables de diálogo y cooperación entre países.

La constante demanda de inmigrantes altamente cualificados, tradicionalmente en Europa o en países como Estados Unidos, Canadá o Australia, pero cada vez en una mayor variedad de destinos, ha intensificado la preocupación por el impacto que estos flujos pueden suponer para los países de origen, “agotando” los recursos humanos en sectores clave como la educación o la salud. Ante estos riesgos potenciales, hace más de una década se empezó a plantear cómo dar respuesta a esta situación, que para determinados países se estaba convirtiendo en una sangría de recursos humanos cualificados (en Jamaica, por ejemplo, el 20% de las enfermeras

especializadas están trabajando en el exterior). La Unión Europea ha sido especialmente sensible al tema, y en el marco de su política de inmigración, pedía a los Estados miembros que buscaran mecanismos para una mejor gestión de este tipo de contratación (COM, 2005). Los instrumentos más habituales han sido el establecimiento de códigos éticos de conducta, la gestión de la migración conjunta (mediante acuerdos bilaterales), el establecimiento de planes de reposición o la colaboración institucional en la educación superior.

De manera progresiva, se ha empezado a hablar de los códigos éticos de contratación, es decir, el establecimiento de unas pautas y elementos que intentan incidir en la contratación de trabajadores altamente cualificados, principalmente en el ámbito de los profesionales de la salud. A nivel internacional, la Asociación Mundial de Médicos de Familia y el Consejo Internacional de Enfermeras han aprobado unos códigos de conducta en esta línea, para intentar minimizar los costes para los países de origen.

A nivel estatal, el Reino Unido es seguramente uno de los países pioneros en el establecimiento de medidas para fomentar una contratación ética de los profesionales extranjeros. Mediante el *Code of practice for the international recruitment of healthcare professionals*<sup>46</sup>, el Gobierno británico ha ido reforzando gradualmente la regulación de la contratación internacional por parte de los hospitales que forman parte del Servicio Nacional de Salud, pero también para las agencias de contratación que ofrecen sus servicios a los mismos. Inicialmente, el mecanismo para controlar la contratación era la elaboración de una lista de países “protegidos”, de los que no podían proceder los altamente cualificados que se incorporaban al Servicio Nacional de Salud. La normativa, inicialmente dirigida a los hospitales, se amplió posteriormente a las agencias de contratación, que veían así también limitada su capacidad de contratar profesionales de la salud de los “países protegidos”. Para mejorar el control en la contratación, desde 2004, el código del Servicio Nacional de Salud exige que solo puedan utilizarse agencias de contratación que se atengan al código de conducta exigido, obligando así al sector privado a cumplir la normativa de contratación ética.

---

<sup>46</sup> Puede accederse al documento en [http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/+/www.dh.gov.uk/en/Publicationsandstatistics/Publications/PublicationsPolicyAndGuidance/DH\\_4097730](http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/+/www.dh.gov.uk/en/Publicationsandstatistics/Publications/PublicationsPolicyAndGuidance/DH_4097730)

Por otro lado, el Reino Unido ha establecido medidas de control para una contratación ética, obligando a la existencia de un acuerdo bilateral de cooperación como paso previo a la contratación de trabajadores de la salud. Estos acuerdos implican un compromiso claro de las dos partes de buscar una gestión compartida y beneficiosa de los flujos migratorios altamente cualificados, proporcionando mayor transparencia y permitiendo, además, mayor control del papel del sector privado en los procesos de contratación.

Un ejemplo de estos acuerdos bilaterales en contratación ética en materia de salud sería el firmado por el Reino Unido y Filipinas, tradicional país “exportador” de mano de obra cualificada en el sector sanitario. El acuerdo establece los requisitos que deben cumplir los servicios públicos de empleo de ambos países, para garantizar la transparencia y evitar abusos. El acuerdo obliga al contratante a asumir los costes de desplazamiento del trabajador, así como los gastos vinculados a la gestión del visado, y establece un contrato mínimo de 12 meses de duración. Los contratantes están obligados a abonar una tasa de tramitación a la agencia filipina de trabajo en el exterior, así como una contribución al fondo de bienestar de los trabajadores, que se establece como un fideicomiso de garantía. El acuerdo, además, establece una serie de buenas prácticas y código de conducta para garantizar que la contratación tiene un impacto positivo para el país de origen, de destino, y el propio trabajador desplazado.

### Ideas clave

**a)** Es básico establecer líneas de diálogo con aquellos países preferentes de origen de los RHCT, para facilitar la interacción y la corresponsabilidad, favoreciendo la existencia de redes y la transferencia de conocimientos (Pellegrino, 2009).

**b)** El diálogo permite identificar aquellos ámbitos del mercado laboral que despiertan preocupación en los países de origen y en los de destino. Así, para evitar la fuga de cerebros en determinados sectores, se pueden **incorporar cláusulas éticas en las normativas nacionales o supranacionales** para evitar la contratación de los profesionales de dichos sectores.

**c)** El diálogo debe estar altamente vinculado a las realidades de los mercados de trabajo. El establecimiento de medidas de acceso privilegiado (*fast track*) o medidas de selección aplicadas en los países de origen requieren

de diálogo y de instrumentos de colaboración si quiere hacerse de manera exitosa, tanto para el trabajador, como para el país de origen y el de destino.

## **Condiciones básicas para la implementación**

### **a) Fomentar el diálogo multilateral y interregional**

Es necesario fomentar el diálogo entre los países eurolatinoamericanos en materia de migraciones y movilidad. De este modo, pueden establecerse esquemas nacionales o regionales de movilidad (como, por ejemplo, en la I Cumbre de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) con la Unión Europea (UE) celebrada en Chile en enero de 2013), teniendo en cuenta las preocupaciones de otros países y regiones. Siguiendo iniciativas desarrolladas en el escenario iberoamericano, debe avanzarse en la constitución de una agenda compartida de trabajo al hablar de políticas migratorias y de movilidad de trabajadores cualificados.

### **b) Desarrollar esquemas de movilidad regionales, que garanticen seguridad jurídica**

Es importante avanzar en acciones e instrumentos comunes que diseñen en marcos de seguridad jurídica, que es clave para fomentar una movilidad con garantías, pero que a la vez es un requisito imprescindible para garantizar la seguridad de las fronteras y de los mercados de trabajo de los países de origen y destino.

### **c) Evitar la “fuga de cerebros” (cláusulas éticas) y optimizar los beneficios para todos**

Para evitar los efectos indeseados de la “**fuga de cerebros**”, se hace evidente la necesidad de alcanzar acuerdos que permitan el establecimiento de cláusulas éticas en los procesos de entrada de los países de destino, que permitan proteger aquellos sectores especialmente sensibles para los países de destino. Además, la cooperación y el diálogo también parecen necesarios para desarrollar fórmulas relacionadas con la movilidad de los estudiantes internacionales y con el retorno de los profesionales cualificados a su país de origen (Cossu, 2009).

### 4.3. Fortalecer el diálogo y la cooperación público-privada

#### Definición de la propuesta

Hablar de mercado de trabajo supone hablar de la interacción entre la administración pública y los actores privados que intervienen en el mismo. En este sentido, es clave fortalecer **el diálogo con el sector privado a la hora de desarrollar normativa para la atracción del talento**. La mayoría de RHCT desarrollará sus carreras profesionales en empresas privadas, por lo que parece importante que las líneas de comunicación con el sector privado estén abiertas. El diálogo público-privado permitiría a los responsables de la gestión migratoria responder con mayor eficiencia a las necesidades de las empresas e industrias que requieren alta cualificación; y a su vez, garantizaría que **estas empresas fueran conscientes del impacto social (no solo económico y vinculado a la empresa) que la circulación del talento tiene en los países de origen y de destino**. La participación del mundo empresarial y, en modo distinto, de las diásporas, son clave para el desarrollo de instrumentos y acciones específicos que alcancen los objetivos de mejorar la circulación del conocimiento.

#### Experiencias y evidencia empírica

El papel de las diásporas y, más concretamente, de las remesas que remiten, han sido un tema de interés general al hablar de migraciones y de su impacto en el desarrollo de los países de origen migratorio. Distintas iniciativas han apostado por fortalecer el impacto de las remesas en destino y, de manera más general, otras han apostado por trabajar para que las comunidades de la diáspora pongan sus competencias, habilidades y conocimientos a disposición de los países de origen.

En 1997, el PNUD (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo) presentó su programa de “Transferencia de conocimientos por intermedio de profesionales expatriados” (TOKTEN, por sus siglas en inglés), que permitía a profesionales expatriados que llevaran a cabo consultorías en sus países de origen. De este modo, el PNUD intentaba disminuir la dependencia de los países de origen respecto a los expertos internacionales que debían desarrollar su actividad en el país. El programa quería contrarrestar la fuga de cerebros mediante la transferencia de competencias y conocimientos a los países a través de sus propios nacionales. De carácter voluntario, desde 1994 el programa TOKTEN forma parte del programa de “Voluntarios de las Naciones Unidas”.

Por su parte, y con la intención de consolidar el avance que había supuesto el programa TOKTEN, la OIM estableció en 2001 el programa “Migración para el Desarrollo de África” (MIDA)<sup>47</sup>. El programa promueve la colaboración entre actores públicos y privados, para favorecer la transferencia y circulación de competencias, conocimientos y habilidades entre africanos residentes en el extranjero y sus países de origen, a través de visitas, proyectos de retorno (real o virtual), etc.

Mediante el desarrollo de programas específicos, que intentan coordinar las demandas en origen y las contribuciones de la diáspora, el proyecto ha ido desarrollando instrumentos para favorecer las transferencias económicas, la cooperación descentralizada y las transferencias físicas, virtuales y técnicas. Las condiciones de los participantes también están estipuladas para optimizar al máximo el intercambio de conocimientos o competencias. La evaluación de los proyectos MIDA es básica para garantizar la adecuación de los resultados esperados y los objetivos conseguidos.

### **Ideas clave**

- a)** Al hablar de gestión de la movilidad, es importante establecer un marco de diálogo amplio, que permita que en el mismo participen también actores económicos y sociales.
- b)** Es importante fomentar las alianzas público-privadas, diseñando acciones e instrumentos que faciliten la participación de los actores privados, particularmente las organizaciones de empleadores, los sindicatos y las ONG.
- c)** Es necesario fortalecer el papel de las redes transnacionales y las diásporas, que pueden convertirse en actores activos de la interacción entre países, además de promover beneficios tanto para el país de origen como el de destino.

---

<sup>47</sup> Puede encontrarse más información en “*Más allá de la experiencia MIDA*”, OIM 2009. Se puede consultar en [http://publications.iom.int/bookstore/free/MIDA\\_publication\\_SP\\_for\\_web.pdf](http://publications.iom.int/bookstore/free/MIDA_publication_SP_for_web.pdf)

## **Condiciones básicas para la implementación**

### **a) Fomentar las alianzas público-privadas**

La movilidad de las personas altamente cualificadas se desarrolla mayoritariamente en entornos empresariales o académicos. En este sentido, es necesario fomentar las alianzas en las que participen las administraciones y los actores privados. Las iniciativas conjuntas para fomentar **start-ups tecnológicas**<sup>48</sup> serían, en este sentido, un espacio perfecto para combinar el rol de las administraciones y el sector privado.

### **b) Garantizar la participación de los actores económicos y sociales en el diseño e implementación de los esquemas de movilidad**

Es imprescindible habilitar espacios de diálogo que permitan a los agentes económicos y sociales participar en el diseño de los marcos de movilidad, para optimizar los resultados de la movilidad. El diálogo puede establecerse en el marco de las políticas laborales, las políticas de desarrollo o las propias políticas de movilidad, dependiendo de la configuración institucional de cada país.

### **c) Maximizar el papel de las redes transnacionales y las diásporas**

Las diásporas, como las comunidades científicas transnacionales, son actores clave para generar procesos de innovación y transferencia del conocimiento. Los programas que vinculan a los científicos desplazados con las comunidades científicas locales, por ejemplo, han demostrado ser un buen mecanismo para la transferencia del conocimiento, pero también para promover industrias domésticas en las que volcar los conocimientos adquiridos (véase el caso de India o Taiwán y el papel de sus diásporas en la construcción de una industria propia de alta tecnología). El papel de las autoridades públicas en este sentido es importante, pues refuerza el papel que voluntariamente hacen los actores implicados, y garantiza el éxito de sus iniciativas. En el Reino Unido, por ejemplo, este tipo de iniciativas cuentan con ventajas fiscales iniciales que protegen el crecimiento empresarial en sus primeros, y más débiles, pasos.

---

<sup>48</sup> Véase el artículo sobre el “Chilicon” Valley, haciendo referencia al boom de las start-up tecnológicas en Chile. <http://www.economist.com/node/21564589>

## 4.4. Establecer esquemas integrales de movilidad del conocimiento

### Definición de la propuesta

El diseño de los esquemas de movilidad para altamente cualificados no puede alejarse de la realidad económica y social del país. Por ello, es clave desarrollarlos en un contexto integral que contemple no solo la movilidad del talento, si no también otros factores vinculados.

El objetivo, por lo tanto, es establecer mecanismos que permitan una movilidad con garantías, a la vez que evitan el desaprovechamiento de talento y fomenten la circularidad del conocimiento. Convertir la movilidad en beneficio para todos supone trabajar para evitar el desperdicio de talentos, avanzar en la homologación de titulaciones y acreditación de capacitaciones profesionales, fortalecer el espacio educativo común y establecer marcos regulatorios claros para las personas cualificadas que quieran trabajar en otros países del espacio América Latina y Caribe y Unión Europea.

### Experiencias y evidencia empírica

Uno de los problemas principales a la hora de hablar de la movilidad de trabajadores cualificados son las dificultades de muchos de ellos para ocupar puestos que se adecúen a su formación y capacitación. Si bien es cierto que, en parte, esto puede deberse a las propias demandas de los mercados de trabajo de los países de destino, también es cierto que en muchas ocasiones se debe a la imposibilidad de demostrar que se tienen los conocimientos y aptitudes requeridos para el desempeño de un puesto de trabajo cualificado.

En la Unión Europea no existe un reconocimiento automático de titulaciones académicas entre los países miembros. Los gobiernos europeos son responsables de sus sistemas educativos y son libres de aplicar su propia normativa, incluyendo la propia existencia y los mecanismos para el reconocimiento de los títulos obtenidos en otros países. Es decir que cuando un nacional de la UE quiere demostrar su capacitación profesional para trabajar en otro Estado miembro debe iniciar un proceso de reconocimiento. La práctica ha convertido este proceso en un ejercicio más o menos rápido, aunque no siempre justo, que finalizará con el desarrollo completo del Espacio Europeo de Educación Superior (Proceso de Bolonia).

Por su parte, en América Latina existe el COREDIAL, Convenio Regional de Convalidación de Estudios, Títulos y Diplomas de Educación Superior en América Latina y el Caribe, cuyo objetivo es tratar de integrar los criterios de cada país desarrollando marcos comunes en materia de convalidaciones y homologaciones, firmado en 1974 por una veintena de Estados. El desarrollo desigual de este instrumento puede deberse, entre otras cosas, a las reticencias de los países en facilitar la homologación. Así, por ejemplo, el convenio recoge una serie de excepciones, que como la de Uruguay, impide la certificación de títulos si no existe la reciprocidad respecto por las titulaciones otorgadas por el país. Este hecho solo pone en evidencia la necesidad de fortalecer aquellas iniciativas que estimulen y faciliten la coordinación académica y el reconocimiento de estudios y títulos universitarios.

En el escenario eurolatinoamericano, los instrumentos de coordinación y diálogo en relación con la homologación de títulos aún son menos visibles. En 1991, en el marco de una cumbre iberoamericana, se incorpora en la agenda la idea de intensificar los vínculos entre instituciones de educación superior y de crear un espacio común para la educación superior en Iberoamérica. En 2004, se recogía en la Declaración de Guadalajara de la III Cumbre Eurolatinoamericana la apuesta por construir un Espacio Universitario Eurolatinoamericano, y se institucionalizaban un año después las Conferencias Ministeriales UE-ALC en materia de enseñanza superior (Escribano, 2006). Pero esta apuesta por un espacio compartido de educación terciaria, está aún lejos de la realidad.

### **Ideas clave**

**a)** Uno de los problemas principales a la hora de hablar de la movilidad de trabajadores cualificados son las dificultades de muchos de ellos para ocupar puestos que se adecúen a su formación y capacitación. No siempre es posible acreditar la titulación o las capacitaciones cuando las mismas se han obtenido en país distinto al que se quiere acceder laboralmente, por lo que existe un gran porcentaje de trabajadores cualificados que se incorporan al mercado de trabajo en puestos que no corresponden a su nivel educativo ni a sus habilidades profesionales.

**b)** La falta de reconocimientos de titulaciones y capacitaciones es uno de los elementos clave que explican el *brain waste*, es decir, el desaprovechamiento del talento.

**c)** Los mecanismos de homologación de titulaciones y reconocimiento de competencias son débiles tanto en el espacio de la UE como en el marco de América Latina. Deben examinarse indicadores que permitan evaluar la competencia profesional de los trabajadores cualificados, cuando por distintas trabas administrativas desempeñan trabajos cualificados aún sin tener la homologación de títulos.

**d)** En el marco eurolatinoamericano, la movilidad internacional de los estudiantes, que ha ido creciendo en los últimos años. La movilidad de los estudiantes universitarios es un indicador de competitividad de las instituciones educativas de tercer nivel, que ofrecen una amplia oferta de licenciaturas, pero especialmente másteres y doctorados, para atraer a estudiantes de otros países. Aunque la mayoría de ellos son presenciales, el impacto de las nuevas tecnologías en el mundo universitario también es evidente, con la existencia de un número considerable de másteres virtuales.

**e)** Para fortalecer los flujos de estudiantes internacionales entre América Latina y Europa, es factible pensar que se pueda avanzar en la construcción de titulaciones comunes (tal y como se ha hecho en el espacio euromediterráneo) y fortalecer los sistemas de becas interregionales.

**f)** Las políticas de retorno deben entenderse como complementarias a las destinadas a la atracción de talento, pues suponen garantizar la circularidad del conocimiento, de la innovación y de la transferencia de tecnologías.

### **Condiciones básicas para la implementación**

#### **a) Avanzar en la homologación de títulos y el reconocimiento de competencias**

Para minimizar el “desaprovechamiento de talento”, es importante desarrollar y agilizar los mecanismos para la homologación de titulaciones y el reconocimiento de las competencias profesionales. En este sentido, hay que fortalecer los mecanismos de cooperación entre países, pero, además, hay que fomentar la participación del sector privado. Eso es necesario no solo porque muchas instituciones académicas que compiten en el escenario internacional no son de titularidad pública, sino también porque la experiencia laboral debe poder ser útil a empresas. Por ello, el fomento de alianzas de carácter público-privado es evidente. Muchos países disponen ya de estos mecanismos (véase el caso del Reino Unido) por lo que deberían analizarse las buenas prácticas que permitan ser extrapoladas al escenario

eurolatinoamericano. En relación con las competencias profesionales, es necesario avanzar en el establecimiento de indicadores que permitan evaluar los resultados de las mismas. En este sentido, de nuevo, el diálogo con los actores privados es esencial.

### **b) Facilitar la circulación de estudiantes internacionales**

Si bien la creación de un escenario eurolatinamericano de educación superior ya ha sido introducida en la agenda eurolatinoamericana, los avances en esta dirección no son aún suficientes. Por ello, es imprescindible seguir desarrollando acciones complementarias que permitan y faciliten la movilidad de los estudiantes internacionales entre ambas regiones. Un paso en este sentido sería la creación de programas de formación conjuntos, en los que se impliquen universidades de ambos lados del Atlántico. No se trata solo de fomentar las estancias de estudio en otros países que ya incluyen muchos programas académicos, sino de trabajar para diseñar titulaciones compartidas cuyo seguimiento pueda darse en distintos países del escenario eurolatinoamericano.

Por otro lado, existe un ingente número de becas de carácter nacional y multilateral que fomentan la circulación de estudiantes entre la Unión Europea y América Latina. Lamentablemente, la información sobre las mismas que existe está desordenada y tiene un carácter poco práctico, pues supone revisar centenares de páginas web, sean directamente de las instituciones académicas que otorgan estas becas, o de buscadores especializados en el tema. La sistematización de las oportunidades de movilidad debe ser un primer paso para construir un espacio que, efectivamente, permita la movilidad de los estudiantes. Finalmente, la facilitación de los procesos de obtención y expedición de visados de estudiantes debería también ser un instrumento clave en el fomento de esta movilidad.

### **c) Optimizar las políticas de retorno**

En el marco de un esquema de movilidad integral, deben tenerse en consideración políticas de retorno que, al igual que las de salida, deben proporcionar seguridad jurídica a los migrantes. Las políticas de retorno deben entenderse como complementarias a las destinadas a la atracción de talento, pues suponen garantizar la circularidad del conocimiento, de la innovación y de la transferencia de tecnologías.

En este desarrollo, es importante establecer instrumentos de recaptación que permitan atraer al migrante cualificado, pero, sobre todo, debe garantizarse

que su incorporación en el mercado nacional de origen sea acorde con sus cualificaciones y capacitaciones, para no desaprovechar el talento de los retornados. Además, es de nuevo imprescindible el diálogo con los actores privados, especialmente empresas transnacionales que pueden convertirse en los vectores de la movilidad.

## 5. Recomendaciones

Figura 7: Resumen de las recomendaciones



Fuente: elaboración propia.

La movilidad es una opción vital para muchos trabajadores cualificados, pero, además, como hemos señalado a lo largo de este capítulo, contribuye a **crear y difundir conocimiento**. Las personas transmiten sus conocimientos, habilidades y capacidades tanto a **otras personas como a instituciones de carácter público y privado, social y económico**. Fomentan la innovación

y, como señala la OCDE, actúan “como un complemento vital para la transferencia de conocimiento mediante flujos de bienes y de capital a través de las fronteras” (OCDE, 2009). Es, por lo tanto, una situación a priori positiva tanto para los individuos como para los países de origen y de destino.

Los gobiernos implicados deben **gestionar esta movilidad** evitando los impactos negativos de la misma y optimizando sus beneficios inherentes. Eso implica **apostar por estrategias de movilidad coherentes**, que tengan en cuenta los mecanismos de salida, de entrada y de retorno, así como las acciones específicas relativas a potenciar los beneficios de las diásporas de personal cualificado en el extranjero. No son muchos los países que han tomado consciencia de la importancia de gestionar de manera eficiente esta movilidad del conocimiento, por lo que parece oportuno señalar algunos elementos que deben ser tomados en consideración para un **mejor aprovechamiento de la movilidad humana**, pero también de la **transferencia de tecnología, ciencia, conocimiento e innovación** que lleva implícita dicha movilidad.

En suma, todos estos elementos persiguen **fomentar la movilidad circular del conocimiento, entendido como un elemento clave para incrementar la competitividad económica de los países**. Se trata de no malbaratar el capital humano, y optimizar su impacto en el desarrollo económico y social de los países de destino, pero también de los países de origen. En 2005, la Comisión Mundial para las Migraciones Internacionales señalaba que “gobiernos y empleadores deben suprimir aquellos obstáculos a la movilidad del personal altamente calificado que entorpezcan innecesariamente la competitividad económica” (GCIM, 2005).

## Bibliografía

Alarcón, R. (2010): "Inmigrantes calificados y cerebreros: Ingenieros y científicos extranjeros en la industria de Alta Tecnología de Silicon Valley", en *Industria, Trabajo y Migración Internacional en la Frontera Norte de México*, pp. 355-386.

Alberola, E. (2007): "Un nuevo canal interoceánico entre América Latina y España: las remesas y su importancia para el desarrollo económico y financiero", en *Anuario Iberoamericano 2007*, pp. 49-64.

Barrere, R., Luchillo, L. y Raffo, J. (2004): "Highly Skilled Labour and International Mobility in South America", en *STI Working Paper*, n° 2004/10, OCDE.

Bollard, A., McKenzie, D., Morten, M. y Rapoport, H. (2011): *Remittances and the Brain Drain Revisited: The Microdata Show That More Educated Migrants Remit More*. World Bank.

Castelletti, B., Dayton-Johnson, J. y Melguizo, A. (2010): *Migration in Latin America: Answering old questions with new data*. Voxeu. Accessible en <http://www.voxeu.org/article/migration-latin-america-answering-old-questions-new-data>

CELADE (2006): *Migración internacional de latinoamericanos y caribeños en Iberoamérica: características, retos y oportunidades*. Encuentro Iberoamericano sobre Migración y Desarrollo. Secretaría General Iberoamericana. Madrid, julio de 2006.

CEPAL (2006): *Migración internacional, derechos humanos y desarrollo*. Santiago de Chile: CEPAL.

CEPAL (2010): *América Latina y Europa: la migración internacional es oportunidad para la integración, el desarrollo y el fortalecimiento de los derechos humanos*. Foro de Biarritz, noviembre de 2010. CEPAL.

CINDA (1998): *Reconocimiento y convalidación de estudios superiores y títulos profesionales en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile, CINDA.

Cossu, P. M. (2009): "Fuga de cerebros, capital humano y desarrollo: los códigos éticos en materia de contratación". Documento de trabajo presentado en el

Curso Estrategias para implementar el nexo entre Migración y Desarrollo. Universidad de Cantabria, julio de 2009.

Ermólieva, E. (2011): *“¿Fuga o intercambio de talentos? Nuevas líneas de investigación”*, Nueva Sociedad, nº 233, mayo-junio.

Escribano, U. (2006): *La consolidación del modelo europeo en el marco del nuevo regionalismo internacional: el proceso de construcción de los espacios eurolatinoamericano y euromediterráneo*. Tesis doctoral. Madrid, UCM.

GCIM (2005): *Las migraciones en un mundo interconectado: nueva orientación para la acción. Resumen de los principios para la acción y recomendaciones propuestas*. Informe de la Comisión Global sobre Migraciones Internacionales.

Izquierdo, A. (1997): *“Estado actual de la investigación sobre el retorno”* en Izquierdo, A. y Álvarez, G. (coords.), *Políticas de retorno de emigrantes*. Coruña, Universidade da Coruña.

Lozano, F. y Gandini, L. (2011): *Skilled-Worker Mobility and Development in Latin American: Between Brain Drain and Brain Waste*. Paper presentado en el Encuentro Anual 2011 de la Population Association of America, Washington DC.

Martínez Pizarro, J. (2008): *La migración calificada en América Latina*. Paper presentado en el Seminario Internacional “Diásporas y circulación de talentos, ¿una movilidad al servicio del desarrollo en América Latina?”.

Masanet, E. (2010): *“La migración cualificada de los profesionales de la salud en Portugal y España: una aproximación general”*, *Obets. Revista de Ciencias Sociales*, vol. 5, nº 2, pp. 243-267.

OCDE (2011): *Migración internacional en las Américas*. SICREMI.

OCDE (2009): *La competición global por el talento*. Síntesis de la OCDE, París, OCDE.

OCDE (2007): *SOPEMI - International Migration Outlook*, París, OCDE.

OIM (2008): *World Migration Report 2008: Managing Labour Mobility in the Evolving Global Economy*, Geneva, IOM.

Orozco, M. (2009): *Migración y remesas en los tiempos de recesión: efectos sobre las economías de América Latina y el Caribe*, SELA, mayo de 2009.

Padilla, B. y Peixoto, J. (2007): *Latin American Immigration to Southern Europe*, University Institute of Management, University of Lisbon.

Pellegrino, A. (2008): *"La migración calificada en América Latina"*, Foreign Affairs, abril-junio de 2008.

Pellegrino, A. (2004): *Migration from Latin America to Europe: Trends and Policy Challenges*, Ginebra, OIM.

Pellegrino, A. y Vigorito, A. (2009): *"La emigración calificada desde América Latina y las iniciativas nacionales de vinculación: un análisis del caso uruguayo"*, Pensamiento Iberoamericano, 4, 2ª época.

PNUD (2009): Informe sobre Desarrollo Humano, 2009. *Superando barreras: movilidad y desarrollo humanos*.

Regets, M. (2001): *"Research and Policy Issues in High-Skilled International Migration: A Perspective with Data from the United States"*. IZA Discussion Paper, 366, IZA-Institute for the Study of Labor.

Ruiz Sandoval, E. (2009): *"Migración y desarrollo en América Latina: ¿círculo vicioso o círculo virtuoso"*, Pensamiento Iberoamericano, 4.

Solimano, A. (ed.) (2008): *The International Mobility of Talent. Causes and Development Impact*, Oxford University Press, 2008b.

SELA (2005): *Las remesas de migrantes en América Latina y El Caribe: ¿una alternativa de desarrollo?*

Sims, C. (2009): *"Skills, migration and development"*, CSD Working paper series, 3.

Tanner, A. (2005): *"Brain drain and beyond: returns and remittances of highly skilled migrants"*, Global Migration Perspectives, nº 24.

Wickramasekara, P. (2002): *Policy responses to skilled migration: Retention, return and circulation*, Ginebra, ILO.



# CAPÍTULO 6: MIGRACIONES FEMENINAS, POLÍTICAS DE EMPLEO Y PROVISIÓN DE CUIDADOS

**Autora: Raquel Martínez Buján<sup>49</sup>**

## 1. Introducción

En los últimos veinte años y desde una perspectiva global, las migraciones internacionales se han tornado cada vez más femeninas en los países desarrollados. Las mujeres han pasado de representar el 49,4% de las personas desplazadas en la década de los ochenta a suponer el 51,5% en los primeros años de 2000. Y este porcentaje se incrementa para la región europea, en donde, la incidencia de las mujeres se sitúa en el 52,3%, convirtiéndose en el área geográfica con la recepción de flujos migratorios más feminizados (United Nations, 2012). A este proceso ha contribuido el rápido asentamiento en Europa de mujeres procedentes de América Latina y el Caribe (ALyC) en los inicios del siglo XXI. Se estima que en el periodo 2003-2007 han emigrado como promedio anual 950.000 personas desde las Américas hacia los países de la OCDE, instalándose la mitad de los mismos en EE.UU., pero siendo mayoritaria la afluencia de mujeres entre los flujos que se dirigieron a Europa (OECD, 2012) y, especialmente, los instalados en la Europa del Sur (España, Grecia, Portugal e Italia).

---

<sup>49</sup> Raquel Martínez Buján es doctora en Sociología y en la actualidad es docente de la *Universidade da Coruña* en el Departamento de Sociología, Ciencia Política y de la Administración (A Coruña, España). Desarrolla su labor investigadora como miembro del Equipo de Sociología de las Migraciones Internacionales. Sus ámbitos de investigación recogen las áreas de migración latinoamericana, política social y trabajo de cuidados.

Eurostat estima que en el año 2011 vivían en la Unión Europea 2.363.900 personas procedentes de ALyC, de las cuales, el 49,1% residía en España, el 12,0% en Italia, el 5,3% en Portugal y el 3,9% en Alemania. Las áreas de procedencia principales han sido la Región Andina y el Cono Sur, de donde preferentemente han salido mujeres, por lo que estos movimientos han influido en una mayor feminización de las migraciones entre estas regiones. De esta manera, el porcentaje de mujeres es más elevado entre los extranjeros procedentes de Latinoamérica que de otras nacionalidades. Por ejemplo, en Alemania las mujeres de ALyC representan al 63,8% del total de personas provenientes de esta región; en España la cifra se sitúa en el 55,8%, en Italia en el 62,5% y en Portugal en el 56,1%.

Asociada a esta creciente participación de las mujeres en los movimientos poblacionales entre ALyC y Europa del Sur se encuentran las necesidades de los mercados laborales, que sitúan a las mujeres migrantes en unos sectores de actividad muy específicos que responden a las nuevas demandas de terciarización de las sociedades modernas. El sector servicios aglutina así la mayor parte de la mano de obra inmigrante a la que se delegan las ocupaciones abandonadas por la fuerza de trabajo nacional debido a la creciente desregulación y precarización de estas actividades. En el caso concreto de las mujeres migrantes, el comercio, la manufactura, las actividades administrativas de venta, la elaboración de comidas y los trabajos domésticos y de cuidados se configuran como las principales fuentes de empleo.

Que predominen más mujeres en una u otra actividad depende de los mercados nacionales de trabajo y de la política migratoria existente en cada país. A nivel general, según los datos más recientes de la Unión Europea (2011), el 13% de las mujeres inmigrantes están trabajando en el comercio, el 11% se dedican a la manufactura y el 10% se emplean en el suministro de comidas. Pero de entre todas estas actividades destaca la fuerte presencia de trabajadoras extranjeras en los que pueden denominarse “servicios de cuidados” (dedicados a la atención personal de niños, enfermos y adultos mayores) y en el “servicio doméstico”. El mercado laboral de asistencia concentra la cantidad más elevada de trabajadoras inmigrantes: el 16% de la fuerza laboral femenina no nacida y residente en la Unión Europea está empleada como cuidadora en residencias, hospitales y centros de día. Por su parte, el servicio doméstico aglutina al 10% de las mujeres migrantes.

Sin duda, uno de los fenómenos más sorprendentes de la evolución de los mercados de trabajo en las últimas décadas ha sido precisamente la reactivación de estos empleos de atención personal entre los que destaca el resurgimiento del servicio doméstico cuya demanda ha adquirido un cariz global (Ariza, 2011). Las necesidades de mano de obra para la provisión de cuidados son tan acuciantes que incluso en el periodo más fuerte de la recesión económica, 2008-2011, este sector ha sido en el que se ha creado un número más elevado de empleos. El servicio doméstico aumentó en su número de trabajadores un 17,8%, y los puestos de trabajo relacionados con los "cuidados institucionales" han aumentado en 643.000, experimentando la incidencia de los trabajadores extranjeros un crecimiento de un 46,9% (OECD, 2012).

Los cambios sociales, demográficos, culturales, económicos y políticos de las últimas décadas han impulsado esta demanda de trabajadoras en los países occidentales. De todas estas transformaciones, es de destacar el envejecimiento de la población y el aumento de personas dependientes que requieren cuidados diarios; la incorporación de las mujeres al mercado laboral con la consiguiente reducción de parientes que pueden dedicarse a tiempo completo a las necesidades reproductivas de los hogares; y la progresiva tendencia hacia la dispersión geográfica de la parentela junto con la aparición de nuevos valores en cuanto a la familia y al ocio que han derivado en una nueva gestión del tiempo dedicado al espacio doméstico.

En cuanto a la región de Europa del Sur y Alemania, que son las áreas en las que residen el 70% de la población procedente de ALyC en la Unión Europea y además en las que ha existido una mayor afluencia de mujeres de estas nacionalidades, cabe destacar que son precisamente los espacios en los que más se ha demandado mano de obra para la realización de las tareas domésticas y de cuidados, convirtiéndose estas actividades en un verdadero nicho laboral de entrada al mercado de trabajo para las mujeres inmigrantes y, sobre todo, las de origen latinoamericano (León, 2011; Martínez, 2010). Habitualmente, la trayectoria laboral de las mujeres migrantes en Europa del Sur comienza en el servicio doméstico, principalmente para la atención de niños y mayores, y luego se desplaza o bien al trabajo de cuidados formal en residencias y hospitales o, por el contrario, se ubica en las empresas de limpieza y/o hostelería, en el textil y la alimentación o la agricultura (Anderson, 2000).

Este mercado laboral precario, flexible y a menudo informal dificulta la estabilidad social y laboral de las trabajadoras migrantes. Este capítulo se propone avanzar en la gestión laboral de estas actividades y en visualizar las posibilidades del sector servicios para encabezar políticas de empleo efectivas que puedan vincularse a la gobernabilidad de las migraciones y reduzcan la exclusión social del colectivo. Dado que las directrices más recientes en materia de empleo por los organismos internacionales que gestionan las políticas migratorias se han dirigido hacia la intervención en el mercado privado de cuidados personales y doméstico, el capítulo que se presenta a continuación se centra especialmente en esta actividad y en los criterios que tanto los empresarios, los sindicatos y los gobiernos han seguido para proceder a la gestión de este mercado de trabajo.

Mostrando proposiciones prácticas que fomentan la integración de la población inmigrante y que ofrecen alternativas a la gestión del empleo y las migraciones, este documento busca despertar el interés de las administraciones públicas en la interrelación de políticas en distintos ámbitos que facilitan y promueven el empleo sostenible, la generación de nuevos puestos de trabajo y aumentan las capacidades individuales de los migrantes. En concreto, las recomendaciones se basan en el estudio de los casos de Alemania, Italia, Portugal y España porque representan la concentración de los flujos migratorios más feminizados y además recogen diversas fórmulas de reclutamiento de mano de obra extranjera para el suministro de atención personal.

## 2. Debates, opciones y estado de la cuestión

El análisis de las migraciones internacionales desde una perspectiva de género ha evolucionado de manera pausada. Aunque se sabía que las mujeres se desplazaban, sus migraciones eran consideradas como “reagrupación familiar” y sus inquietudes no se incorporaban en los estudios de los proyectos migratorios. Habría que esperar hasta los años ochenta para que las ciencias sociales considerasen a las mujeres migrantes como agentes activas en el proceso y analizaran su posición en los movimientos poblacionales con unas especificidades diferenciadas a las de los hombres. El objetivo consistía en visibilizar la experiencia y las particularidades de las migraciones femeninas y para ello había que poner en evidencia los

procesos migratorios diferenciales entre ambos sexos a partir de su distinta posición en la familia, en el mercado y en la sociedad (Morokvasic, 1984).

En cuanto a los determinantes de las migraciones femeninas, estos desplazamientos comienzan a analizarse en términos de su contribución al desarrollo económico y social en los países receptores, por lo que estas investigaciones destacan el papel de las mujeres como agentes activas de cambio y de participación en los mercados laborales. Además de factores asociados a situaciones extremas en los lugares de origen como las crisis económicas, las guerras o los conflictos, los movimientos de población femenina se relacionan especialmente con los cambios en los mercados laborales de los países occidentales. Entre esas transformaciones se encuentra la evolución de una economía industrial a otra de servicios cuya transición ha provocado la creación de nichos de trabajo sexuados y etnizados, que requieren la inserción de hombres y mujeres migrantes en empleos muy diferenciados y que se acoplan a la tradicional división sexual del trabajo. Se trata de actividades que las poblaciones nativas ya no están dispuestas a desempeñar debido a la intensidad de las tareas y la informalidad de las relaciones laborales (Kofman *et al.*, 2000).

Los datos de la *European Labour Force Survey* (European Union, 2011) confirman el establecimiento de estos enclaves laborales para hombres y mujeres inmigrantes y, sobre todo, la inserción del colectivo femenino en el ámbito de los servicios, destacando de entre ellos los dedicados a los cuidados personales y al empleo doméstico tal y como se ha detallado en la introducción. La escasez de trabajadoras nativas es más acuciante en estos espacios laborales. Por ejemplo, en el servicio doméstico aparece una ratio de diez mujeres inmigrantes por cada trabajadora nativa. Y si se observan las cifras según nacionalidad se encuentra que los países de Europa del Sur, donde más mujeres latinoamericanas se han instalado en las últimas décadas, la necesidad de trabajadoras domésticas es más relevante. De esta manera, en España, el 33,5% de las mujeres inmigrantes son empleadas de hogar y la concentración entre las trabajadoras procedentes de ALyC alcanza el 37,1% (INE, 2011). En Italia, las sucesivas regularizaciones para el empleo doméstico y de cuidados que han tenido lugar en los últimos años también son ejemplos de la demanda que existe en torno a esta actividad. De hecho, en los últimos diez años se han aprobado dos procesos de regularización dirigidos únicamente para las personas que trabajaban en el servicio doméstico y en el sector de cuidados (Ley 189/2002 y Ley 3/2009). En el año 2002 se regularizaron a 316.000 trabajadoras del hogar y en el año

2009 a 295.000. En España, el último proceso de normalización tuvo lugar en el año 2005 en donde obtuvieron carta de trabajo para el servicio doméstico 187.300 personas extranjeras.

La rápida consolidación de los flujos migratorios femeninos en los países desarrollados a partir de la década de los noventa y la apertura de nuevos espacios migratorios para las mujeres en la región de Europa del Sur desplazó los intereses de las investigaciones hacia la fuerte concentración de mujeres migrantes en los sectores domésticos y de cuidados. La elevada congregación de este colectivo en dichas ocupaciones conllevó a focalizar el análisis sobre la conexión entre las dinámicas migratorias femeninas y la organización de los servicios domésticos y de cuidados (Williams, 2011).

Estas nuevas investigaciones de los años noventa sugieren que la demanda de trabajadoras en el sector de cuidados es uno de los elementos que más ha contribuido a la feminización de las migraciones y, en especial, a las migraciones de mujeres desde las Américas hacia la Europa del Sur. Asociados a este nuevo campo de estudio aparecen nuevos conceptos teóricos como los de “división internacional del trabajo” (Parreñas, 2001) y “transferencia del trabajo reproductivo” (Juliano, 2012; Anderson, 2000). Estos términos hacen referencia a cómo la delegación de las tareas reproductivas y domésticas en mujeres migrantes permite la integración de mujeres y hombres de los países occidentales en trabajos productivos con altos salarios. En este sentido, se enfatiza que las trayectorias laborales de la población autóctona dependen del trabajo de cuidados en el hogar de las empleadas domésticas inmigrantes, las cuales a su vez son dependientes del trabajo de cuidados no remunerado que las mujeres de su entorno familiar en origen facilitan a los hijos y mayores no migrados (Parreñas, 2001; Yeates, 2009). Es lo que se denomina como “cadenas globales de cuidados” (Hochschild, 2000).

Estas investigaciones pioneras en este ámbito se habían centrado principalmente en Estados Unidos donde el Estado de bienestar residual no permitía analizar las implicaciones de las políticas sociales en el desarrollo de la provisión de cuidados como un nicho laboral para las mujeres inmigrantes. Pero cuando esta corriente de estudios se trasladó a los países europeos a principios de 2000, pronto se incorporó en la agenda académica el estudio de las repercusiones de las políticas sociales en las pautas de inserción laboral de las mujeres migrantes en el sector de cuidados (Williams, 2011; Kilkey *et al.*, 2010). Dichas investigaciones descubren que no todas las medidas asistenciales públicas influyen de la misma manera en

la integración de las mujeres migrantes en el mercado laboral de asistencia. Es más, algunos de estos estudios incluso concluyen que ciertos programas públicos de cuidados pueden facilitar la llegada de flujos migratorios feminizados (Martínez, 2011).

El escenario en el que se desarrolla el mercado laboral de cuidados es, por tanto, muy complejo, y para el cual es necesario conocer no únicamente los procesos de inserción laboral y profesional de los hombres y mujeres nativas y el aumento de las necesidades de asistencia de la población adulta. Es decir, su proliferación no depende únicamente de una demanda masiva sino que los programas públicos de atención personal también son un factor clave en el proceso.

Por ello, el trabajo migrante se encuentra localizado en variados contextos institucionales influidos por la cultura de cuidados y por los efectos de las políticas públicas dirigidas a las situaciones de dependencia (Shutes y Walsh, 2012). Las fórmulas escogidas para la mercantilización del trabajo de cuidados son variables en cada país y circulan desde opciones más regulares, formales y profesionales como la utilización de residencias, centros de día especializados y guarderías a procedimientos más flexibles e irregulares como la cada vez más extendida contratación de empleadas de hogar como cuidadoras, por lo que las políticas de empleo dirigidas a las mujeres migrantes deben recoger esta diversidad.

Los datos de la *European Labour Force Survey* nos muestran estadísticamente esos caminos diferenciales de inserción laboral de la población según nacionalidad, género y país de destino y señalan la importancia de la provisión de cuidados en el mercado laboral delegado a la población extranjera. De esta manera, el porcentaje de personas inmigrantes empleadas en el servicio doméstico alcanza la cifra de un 17,0% en Italia, un 14,9% en España y un 14,7% en Grecia. En estos territorios además existen unos niveles muy bajos de trabajadores migrantes como cuidadores en las áreas de los servicios sociales. Por el contrario, el ámbito "Salud y Servicios Sociales" concentra al 19,3% de la fuerza laboral extranjera en Suecia, un 16,4% de la residente en los Países Bajos, un 11,6% en Francia y un 10,7% en Alemania. En estos países el servicio doméstico tiene una escasa presencia en el mercado laboral hasta el punto de que en Suecia y en los Países Bajos es una actividad prácticamente inexistente tanto para la población autóctona como para la inmigrante.

**Tabla 1: Distribución porcentual de la población inmigrante según sectores de actividad en algunos países de la Unión Europea, 2011**

	Alemania	Francia	Países Bajos	Suecia	España	Portugal	Italia	Grecia
<b>Agricultura y pesca</b>	0,7	1,3	1,7	0,6	5,7	0,0	4,0	8,9
<b>Minas e industrias manufactureras</b>	25,0	11,7	14,5	13,2	9,3	14,1	20,6	13,4
<b>Construcción</b>	7,0	12,3	4,2	4,1	10,5	9,9	13,6	19,2
<b>Comercio</b>	12,7	11,7	12,6	11,1	13,6	13,3	10,1	14,6
<b>Hostelería</b>	8,8	7,0	6,8	7,2	16,1	10,5	8,8	12,1
<b>Educación</b>	4,5	5,2	6,6	11,3	2,2	9,1	1,9	1,5
<b>Salud y servicios sociales</b>	10,7	11,6	16,4	19,3	5,0	7,2	4,8	3,2
<b>Servicio doméstico</b>	1,1	5,4	0,0	0,0	14,9	5,1	17,0	14,7
<b>Admón. Pública</b>	2,4	6,4	6,3	3,7	2,0	7,1	1,4	0,9
<b>Otros</b>	26,6	27,5	30,8	29,4	20,6	22,2	17,7	11,5

**Notas: los ceros indican que la estimación no era suficientemente fiable para su publicación.**

**Fuente: European Labour Force Survey (Eurostat), 1T-3T (2011); OECD, 2012.**

Estas diferencias, en cuanto al espacio institucional en el que se desarrollan los cuidados, están determinadas por las maneras en las que los Estados, el mercado y las familias se reparten y organizan la provisión de asistencia. En términos generales se pueden identificar dos pautas básicas: por un lado, aquellos países que tienden hacia la invisibilización de las necesidades de cuidados de las familias y en donde las políticas públicas de protección social a la dependencia tienen unas coberturas mínimas. La responsabilidad está prácticamente delegada a la parentela, por lo que las empleadas de hogar se convierten en el principal mecanismo de privatización de los cuidados. Es el caso de los países de Europa del Sur, tales como España, Italia y Grecia, donde las trabajadoras inmigrantes se emplean en los hogares como cuidadoras contratadas mediante el servicio doméstico (Bettio *et al.*, 2006; Martínez, 2010). Por otro lado, se encuentran aquellos territorios que han incorporado a las agendas de la política social la decisión de externalizar estas tareas en el mercado privado como una oportunidad para crear empleo. En estos casos,

el resultado ha sido la aprobación de programas sociales de cuidados que fomentan la privatización de estos servicios. En estos casos se encuentran países como Alemania o Austria, lugares en donde la provisión pública de cuidados de larga duración tiene una mayor cobertura, el reclutamiento de trabajadoras migrantes se localiza en las ocupaciones relacionadas con los cuidados dentro del sistema del bienestar.

En ambas opciones se precisa la llegada de mujeres migrantes pero las consecuencias sobre la integración de este colectivo son divergentes. En el primer caso, la incorporación de trabajadoras inmigrantes en el sector de cuidados no profesional y doméstico se realiza sin un reconocimiento previo de la necesidad del suministro de mano de obra en estos sectores por lo que su inserción no está acompañada de políticas públicas que tengan en cuenta sus derechos laborales ni su situación legal. Se trata de países en los que la inmigración irregular es más elevada y que cuentan con un sistema de contrataciones en origen deficiente y unas políticas de extranjería que dificultan la obtención de los permisos de residencia. En este grupo se encontrarían los sistemas migratorios de España e Italia. En el segundo caso, esta actividad de atención de cuidados personales y a los hogares se incluye dentro de los programas de política social (principalmente los que se dirigen a la atención de personas en situación de dependencia) y se fomenta la importación de mano de obra inmigrante como un recurso más barato y flexible que el desarrollo de servicios sociales dirigidos a las familias. Las normativas desarrolladas en Austria y en Alemania caminan hacia esta dirección. Sus políticas de extranjería intentan amoldar los flujos migratorios a los requerimientos del mercado laboral de manera que consideran importante que se formalicen y profesionalicen los trabajos en los hogares.

### 3. Propuestas identificadas

Se han desarrollado cuatro propuestas básicas que deberían incorporarse a la agenda de las políticas públicas en materia de inmigración y empleo. Estas recomendaciones se han formulado a partir del estudio de las experiencias de Alemania, España e Italia a partir del análisis de las conexiones que existen en estos países entre la protección social, la política de extranjería y la integración sociolaboral de las trabajadoras inmigrantes. En todos

últimos años y en ellos además se ha producido algún cambio en la política migratoria para regularizar la situación laboral de las mujeres migrantes, sobre todo, de aquellas que trabajan en el sector de cuidados. Además, estos países junto con Portugal aglutinan al 70% de los residentes en la Unión Europea procedentes de América Latina y el Caribe.

**1) Flexibilizar las políticas migratorias en materia de permisos de trabajo y de residencia** para permitir el suministro adecuado de trabajadoras en las categorías laborales marcadas por cada país evitando los flujos migratorios irregulares y fomentando la integración socioprofesional de las mujeres inmigrantes.

**2) Apoyar activamente las transiciones desde el empleo informal al empleo formal** tratando de recuperar las capacitaciones de las trabajadoras y fomentando nuevas formaciones acordes a las necesidades del mercado laboral en los países de destino.

**3) Vincular las políticas públicas de protección social con las políticas migratorias y de empleo** que reconozcan la figura de la cuidadora no profesional a domicilio, actividad principal de las mujeres inmigrantes en los países europeos.

**4) Revisar la regulación laboral del servicio doméstico** promocionando su inclusión en el mercado de trabajo formal persiguiendo las situaciones de vulnerabilidad y explotación que pueden derivarse de su invisibilización.

## 4. Desglose de las propuestas identificadas

### 4.1. Flexibilizar las políticas migratorias en materia de permisos de trabajo y de residencia

#### Definición de la propuesta

Los flujos migratorios que se han recibido en Europa en las últimas décadas procedentes de América Latina han sido eminentemente laborales. Su inserción en el mercado de trabajo ha sido rápida, ya que se han asentado

preferentemente durante el periodo de crecimiento del empleo en los países de Europa del Sur. Sin embargo, este acelerado asentamiento no ha estado acompañado de una adecuada integración social y laboral puesto que este colectivo ha accedido principalmente a empleos irregulares que no les han permitido obtener los permisos de trabajo y residencia necesarios para vivir una ciudadanía plena de derechos en los países de destino. Esta situación ha sido más llamativa para el caso de las mujeres extranjeras ya que su elevada participación en los mercados irregulares del servicio doméstico y en los sectores del sexo y del entretenimiento ha fomentado su permanencia en las bolsas de la exclusión social.

En un contexto de crisis económica como la actual se requiere con mayor firmeza una política migratoria que permita el asentamiento legal de la población extranjera pues este es el único procedimiento que dará lugar a un equilibrio más adecuado entre los procesos de migración y las necesidades del mercado laboral. Si las entradas y salidas del mercado laboral son frecuentes también son así las obtenciones y pérdidas de los permisos de trabajo. Y esta situación presenta una mayor incidencia para las mujeres migrantes ya que su vulnerabilidad social y política por cuestiones de género las hacen más proclives a la irregularidad, lo cual a su vez da lugar a mayores exposiciones a la explotación y al abuso.

Si bien los Estados europeos se han mostrado reticentes en flexibilizar las políticas de extranjería, temiendo como riesgo a su implementación la llegada masiva de población extranjera, lo cierto es que la rigidez en las concesiones de los permisos de trabajo y residencia no ha limitado la llegada de los flujos migratorios, sino que igualmente se han asentado de manera indocumentada. Esta situación ha derivado en efectos negativos para los países de destino ya que: ha evitado aprovechar al máximo las capacidades de esta población, ha mitigado sus transiciones laborales a medida que se iban instalando y además han inhibido sus contribuciones al sistema de cotizaciones con una consiguiente reducción de las aportaciones que estos trabajadores han podido realizar a las arcas públicas.

Introducir una mayor flexibilidad en los requisitos de acceso a los permisos de residencia, de trabajo y a la obtención de la nacionalidad facilitaría la permanencia de las personas migrantes en el mercado laboral formal, garantizaría el pago de las cotizaciones de la Seguridad Social, combatiría la economía sumergida y el fraude fiscal al mismo tiempo que redundaría en mejores espacios de colaboración entre los países emisores y receptores

de mano de obra. La implementación de esta propuesta tendría un carácter transnacional ya que permitiría introducir los nuevos esquemas marcados por la Unión Europea para la promoción de las migraciones circulares, movimientos temporales de personas de ida y vuelta entre los lugares de origen y destino, que dependen principalmente de que los implicados posean los permisos de trabajo y residencia para realizar estos desplazamientos (European Commission, 2011).

Unida a esta política libre de asentamiento legal con personas de terceros países se encuentra también la configuración de los mecanismos necesarios para la promoción del retorno y la readmisión de inmigrantes irregulares que requerirá la implementación de contratos y acuerdos transnacionales entre los países de origen y destino implicados.

### **Experiencias y evidencia empírica**

Las políticas migratorias y de empleo implantadas en los países de Europa del Sur no han estado enfocadas a adecuar las necesidades de los mercados laborales con la llegada de una población inmigrante regular. Es más, el atractivo para la instalación de población inmigrante ha sido el “imán del empleo precario”. Mercados laborales desregulados con amplias oportunidades de búsqueda efectiva de empleo en ocupaciones de escasa cualificación (Laparra, 2008). En los periodos de mayor afluencia de personas desplazadas, los porcentajes de irregularidad han alcanzado en el caso de España el 50,3% y aún en el año 2007 esta cifra se situaba en el 33%.

Esta situación es bastante generalizada en los países de Europa del Sur por lo que diversas investigaciones ya han puesto de manifiesto que debido a la ausencia de una política explícita de inmigración laboral adecuada, los efectos de la inmigración en el mercado de trabajo no han sido tan positivos como cabría esperar y no han encajado con las demandas laborales reales (Muus, 2006). De ahí que los países de esta región que han recibido un flujo migratorio más intenso, como son España, Grecia, Italia y Portugal, hayan basado su política laboral de inmigración en las regularizaciones. En España se han realizado desde que entró en vigor la política de extranjería en el año 1985, seis regularizaciones vinculadas a otorgar derechos de residencia a los migrantes indocumentados siendo los sectores del servicio doméstico, la hostelería y la agricultura, las actividades para las que los permisos de trabajo se concedieron mayoritariamente. El último proceso tuvo lugar en el año 2005 y visibilizó más de medio de millón de personas inmigrantes

irregulares. En el caso de Italia, se han llevado a cabo dos regularizaciones en la última década, ambas vinculadas al servicio doméstico, por lo que principalmente se han encauzado a la integración sociolaboral de la población migrante femenina.

Esta política de regularizaciones ha sustituido el planteamiento de una política laboral de inmigración efectiva que planease previamente a la recepción de los flujos de mano de obra irregulares, las necesidades de los mercados laborales. La *Global Commission on International Migration* desaconseja su utilización como amnistías generales masivas por las implicaciones negativas sobre la integración y porque no responden a la idea para la que habían sido concebidas: ofrecer permisos de residencia a migrantes irregulares que por razones humanitarias o económicas no es recomendable su regreso al país de origen (Boswell, 2005).

La ausencia de esta planificación laboral se asocia al no reconocimiento de los gobiernos de las necesidades que tienen sus mercados laborales de la mano de obra extranjera, de ahí que en épocas de crisis económicas, los desencajes entre los mercados y la composición laboral de la población extranjera sean más llamativos. Y esta es la situación en España, Italia, Grecia y Portugal. Tradicionalmente en estos territorios debido a las llegadas de flujos migratorios jóvenes, las tasas de actividad y ocupación eran superiores para las mujeres migrantes que para las mujeres nacionales y a su vez estas se mostraban más elevadas que para las poblaciones migrantes asentadas en los países europeos con una recepción histórica de mano de obra. Sin embargo, a partir del año 2008 la relación de las mujeres migrantes con respecto al mercado laboral se ha revertido en los países mediterráneos. Las tasas de actividad siguen siendo muy elevadas en todos ellos para las mujeres extranjeras pero las tasas de ocupación han descendido más que las del colectivo femenino nacional, debido a la masiva destrucción del empleo vivida principalmente en España y Portugal y que ha afectado especialmente a la población extranjera. Por lo tanto, tolerar la migración irregular no ha solucionado la escasez de trabajadores en el mercado laboral a largo plazo y ha provocado un desequilibrio muy intenso entre la población migrante que quiere trabajar y aquella que encuentra trabajo, de forma que se plantean más riesgos de pobreza y exclusión entre este colectivo a raíz de la recesión.

Por otra parte, el riesgo a convertir las migraciones en procesos de asentamientos permanentes también ha llevado a la adopción de medidas

restrictivas en materia de extranjería como la tendencia a la criminalización de las migraciones irregulares y de las personas que les ofrecen asistencia a su acogida (casos de España, Italia y Francia). Las experiencias históricas sobre la implantación de estas políticas rígidas de control de las migraciones han mostrado que no siempre cumplen con el efecto deseado y no en pocas ocasiones han potenciado el establecimiento de migraciones de reagrupación familiar más que el retorno a origen. Ha sido el caso de Europa durante la crisis del petróleo de 1973 (Castles, 1985), cuando se establecieron políticas como la alemana, que marcaba una fecha tope para la concesión de permisos de trabajo a cónyuges e hijos de inmigrantes en los años siguientes a la crisis (Gualda, 2012). Este tipo de prácticas políticas no detuvieron el crecimiento de la migración y propiciaron una rápida reagrupación familiar. Todavía es pronto para evaluar estas consecuencias sobre los países de Europa del Sur pero puede apuntarse ya el fracaso de las políticas de retorno programadas por el Gobierno de España (Ver capítulo 2. Retorno y reintegración de los migrantes latinoamericanos en Europa) y el aumento de permisos de residencia por agrupación familiar que se ha producido en este país desde el año 2007.

### **Ideas clave**

**a)** Los flujos migratorios femeninos procedentes de América Latina y el Caribe hacia Europa se han asentado especialmente en los países del sur de Europa y, sobre todo, han sido predominantes hacia España. El asentamiento ha sido rápido (en torno al periodo 2001-2006) y la inserción laboral se ha producido especialmente en torno a actividades de la economía sumergida. La participación de las mujeres inmigrantes es muy elevada en los sectores del servicio doméstico y de cuidados.

**b)** La elevada representación de las mujeres migrantes en la economía informal deriva en una situación de vulnerabilidad política, social y laboral ya que dependen del control que ejercen los empleadores sobre sus permisos de residencia y de trabajo. Además, si se tiene en cuenta que un elevado porcentaje de mujeres latinoamericanas residentes en Europa han reagrupado a sus hijos con ellas, esta situación de riesgo se traspa a sus descendientes, cuya participación educativa y social está relacionada con la situación jurídica de sus padres.

**c)** Además, la irregularidad también contiene efectos negativos para los países de acogida porque pierden las cotizaciones que estos trabajadores

aportan a la Seguridad Social y, en épocas de crisis, limitan su movilidad geográfica al depender la salida y entrada en el país de sus permisos de trabajo.

**d)** La flexibilidad de las políticas migratorias en cuanto a la obtención y mantenimiento de los permisos de trabajo permitiría maximizar los beneficios que los trabajadores/as extranjeros ofrecen a los mercados laborales de destino, fomentaría las prácticas de reemigraciones a otros espacios en casos de crisis económica, favorecería la inclusión social y política de las poblaciones migrantes y de sus familias, y permitiría un mejor ajuste entre las capacidades de los migrantes y las ocupaciones que desarrollan.

### Condiciones básicas para la implementación

**a)** Eliminar las políticas que criminalizan la inmigración irregular.

**b)** Fomentar la concesión de los permisos de residencia y de trabajo entre los nacionales de países extracomunitarios permitiendo su ingreso legal en el país y evitando la temporalidad de los mismos (por ejemplo, evitar que las renovaciones de los permisos de trabajo se encuentren sujetas a periodos de cotización determinados).

**c)** Mitigar las medidas que inhiben la libre circulación de personas procedentes del espacio extracomunitario.

**d)** Analizar las necesidades de los mercados laborales en los países de destino y reconocer explícitamente la importación de mano de obra extranjera.

**e)** Materializar dicha planificación mediante convenios bilaterales de libre circulación y mecanismos de contratación en origen para aquellas actividades laborales que sean estacionales.

**f)** Promocionar el diálogo transnacional entre los países implicados para ordenar los circuitos migratorios y establecer pactos para el retorno y la reintegración laboral en las comunidades de origen.

**g)** Desarrollar un aparato administrativo fuerte y coordinado entre las distintas esferas gubernamentales implicadas (sobre todo, entre las dependencias de los ministerios del Interior y de Trabajo).

## 4.2. Apoyar activamente las transiciones desde el empleo informal al empleo formal

### Definición de la propuesta

La existencia de una atracción de los flujos migratorios hacia los mercados de trabajo irregulares de los países de la Europa del Sur ha revertido en una natural tolerancia por parte de los gobiernos a la inmigración indocumentada. Los riesgos de pobreza y exclusión social de este colectivo carente de estabilidad jurídica han sido ampliamente analizados por diversas investigaciones y organismos internacionales (UNFPA, 2006). La transición hacia la situación de regularización jurídica depende de la formalización de los mercados laborales por lo que el acceso a un puesto de empleo regular se considera una vía de movilidad ascendente para los/as trabajadores inmigrantes. En este sentido, la transición laboral de las mujeres se torna más complicada por su elevada concentración en unas pocas ocupaciones con tendencia a ubicarse en la economía sumergida, por la dificultad de encontrar empleos en otras actividades con posibilidades de promoción profesional y por su mayor responsabilidad en las tareas reproductivas en los hogares que, en ocasiones, las obligan a fragmentar sus trayectorias laborales.

Por lo tanto, las políticas activas destinadas al empleo de las mujeres migrantes deben estar formuladas a partir de esta perspectiva de género que tenga en cuenta sus específicas dificultades laborales y su alta implicación en el servicio doméstico donde la movilidad laboral pasa por una mejora de las condiciones de trabajo más que por un cambio de empleo. Además en el caso de que realmente se encuentre una nueva ocupación (hostelería, cuidados personales, economía étnica...), esta suele “reproducir muchas características de los empleos en el servicio doméstico [...]: inestables, poco cualificados, mal retribuidos y/o poco o medianamente valorados socialmente” (Escrivá, 2003).

Es bastante habitual para los nacionales de países extracomunitarios residentes en la Unión Europea, tanto hombres como mujeres, romper la trayectoria profesional vinculada a las formaciones adquiridas en los países de origen y adecuarse a las necesidades específicas de las ocupaciones en las que existe escasez de mano de obra. Es esencial, por tanto, que en cada país se delimite con visión realista las actividades que requieren trabajadores extranjeros y que realicen contrataciones desde los países de origen previa formación profesional sobre la ocupación a desempeñar en concreto.

Los países con modelos de inmigración más recientes, como son los casos de Grecia, España, Irlanda y Portugal, coinciden con aquellos en los que las transiciones laborales a empleos formales son más complicadas por una parte debido al escaso tiempo de permanencia en el país y a la amplitud de sus economías sumergidas y, por otro, porque son aquellos en los que se han asentado los flujos migratorios más feminizados. Por ello, estos territorios deben incorporar políticas activas que faciliten la transición laboral a puestos que aprovechen en mejor medida las capacitaciones de los trabajadores y que además fomenten la formalización del empleo. Para esta finalidad se requiere ofrecer protección y apoyo a los trabajadores de la economía informal que les permita acceder a los fondos y recursos necesarios para permitir que la transición se lleve a cabo satisfactoriamente. Por ejemplo, otorgando prestaciones por desempleo que potencien la formación profesional en ocupaciones de difícil cobertura o mejorando los sistemas de capacitación para estas actividades. Las cifras ya alertan de que la crisis económica golpea en mayor medida a las personas inmigrantes con menor formación (Molina, 2010).

Otro medio más directo de incentivar la formalización del empleo es conceder subvenciones a la contratación o reducciones específicas de los impuestos sobre la nómina y las contribuciones a la Seguridad Social (Bacchetta *et al.*, 2009). El principal riesgo de estas prácticas es el requerimiento de un acopio de información elevado sobre el mercado laboral para evitar que no lleguen a los destinatarios adecuados, pero los beneficios de su implantación son indudables. No solamente permiten equilibrar la formación de los trabajadores sino que también ofrecen un alcance transnacional puesto que las formaciones adquiridas en destino pueden utilizarse para la creación de negocios y microemprendimientos en caso de retorno al lugar de origen.

### **Experiencias y evidencia empírica**

Algunas investigaciones recientes constatan mediante análisis empíricos las mayores dificultades que presentan las personas migrantes de moverse ocupacionalmente y, especialmente, evidencian esta característica entre las mujeres extranjeras. La Encuesta Nacional de Inmigrantes en España (ENI, 2007) confirma que la concentración sectorial y ocupacional es más elevada entre las mujeres con menores niveles de cualificación y la variable "tiempo de residencia" no siempre actúa favorablemente, pues nueve de cada diez mujeres con más de tres años de residencia en España que comenzaron a trabajar en el sector doméstico continúan en él, mientras que ocho de cada

diez que inician su trayectoria en trabajos no cualificados permanecen en la misma situación (Molpeceres, 2012).

Algunas investigaciones identifican a la política migratoria como una de las fuentes básicas de las que emana la concentración de las mujeres en unas determinadas actividades de las cuales es muy difícil desvincularse (Parella, 2011; Esteban, 2011). Señalan que el reclutamiento de trabajadoras domésticas extranjeras ha sido fomentado por la política de extranjería a través del establecimiento de contingentes y regularizaciones que animan la inserción laboral de las mujeres inmigrantes a través de esa vía. En Alemania, Italia, Grecia y España se han llevado a cabo este tipo de establecimiento de cuotas y de selección de mano de obra en los países de origen para efectuar estas tareas. A esta situación se suma que en muchos países las legislaciones en materia de servicio doméstico se encuentran excluidas de las normativas generales del empleo por considerarse una actividad con un régimen de trabajo especial, habitualmente con peores condiciones laborales en términos de salarios, horas de trabajo y prestaciones públicas. En otros casos, las actividades que realizan las mujeres migrantes escapan del control migratorio y de la normativa de empleo por encontrarse en la economía sumergida y entre las que cabría destacar la prostitución (Mestre, 2005). Por otra parte, en casi todos los países de la Unión Europea existen restricciones en el procedimiento de homologación y convalidación de títulos académicos y profesionales extranjeros con retrasos en su tramitación que inhiben la movilidad ocupacional de la población migrante.

### Ideas clave

**a)** Existe un encasillamiento y elevadas cotas de inmovilidad laboral entre la población inmigrante en Europa. Esta situación es más extrema para las mujeres ya que el acceso a puestos laborales de prestigio se encuentra más limitado por factores estructurales.

**b)** Las trayectorias laborales de las mujeres latinoamericanas suele comenzar con su participación en el servicio doméstico asalariado y con una especial participación en tareas vinculadas al cuidado de mayores, enfermos y niños. La evolución hacia otros sectores de actividad es muy complicada porque existe un alto componente de migraciones irregulares entre el colectivo de estas nacionalidades que inhibe la obtención de un permiso de trabajo. Además, una vez que lo consiguen no siempre pueden permitirse el riesgo de afrontar otros empleos menos seguros e inestables.

**c)** Las investigaciones sobre movilidades laborales de las poblaciones inmigrantes establecen que el tiempo de permanencia en el país y la posesión de estudios universitarios son las claves para poder encontrar un empleo en ocupaciones más exitosas y más valoradas socialmente.

**d)** La política migratoria y la de empleo deben encontrar cauces en común que potencien las ocupaciones de las mujeres migrantes en los países de destino, mediante prácticas de formación continua que posibiliten las adecuadas transiciones laborales desde el mercado irregular al empleo formal.

**e)** Estas medidas permitirían además aprovechar las capacidades individuales de los migrantes al mismo tiempo que fomentan el codesarrollo, ya que la mejora en las cualificaciones de las mujeres significaría mejores reintegraciones laborales en los países de origen en caso de retorno.

### **Condiciones básicas para la implementación**

**a)** Anticipar la capacidad de los mercados laborales y su evolución cíclica en los distintos sectores productivos a la llegada de los flujos migratorios.

**b)** Invertir en una adecuada red de orientación laboral para reducir los periodos de transición entre el desempleo y la ocupación.

**c)** Orientar y apoyar en la movilidad hacia otras ocupaciones mediante una mejor intermediación y una mayor formación ocupacional.

**d)** Diseñar planes de formación continua a lo largo de la vida que permitan adecuar las necesidades del mercado laboral con las características y capacitaciones de los trabajadores.

**e)** Convertir la formación ocupacional en uno de los ejes de la integración laboral y de apoyo a las transiciones laborales tanto para abandonar aquellos empleos para los que se deja de demandar mano de obra (como es el caso de la construcción), como para aquellos otros que se han convertido en nichos laborales de los que es difícil salir y a los que tienen mayor dificultad de acceso en sus países de origen (por ejemplo, el servicio doméstico).

**f)** Facilitar la homologación de los títulos formativos adquiridos en los países de origen y agilizar los trámites administrativos en este ámbito.

**g)** Ratificar el Convenio nº 81 de la OIT (“Convenio sobre la inspección del trabajo”) y organizar una inspección y administración laborales que funcionen adecuadamente (Oficina Internacional del Trabajo, 2006) que combatan los mercados irregulares de empleo.

### **4.3. Vincular las políticas públicas de protección social con las políticas migratorias y de empleo**

#### **Definición de la propuesta**

Dada la amplia demanda de mujeres inmigrantes como cuidadoras tanto en los hogares como en instituciones públicas y privadas es necesario que los Estados reconozcan la escasez de suministro de mano de obra en el sector y la adopción de medidas tanto en materia migratoria como en empleo que adapten las rígidas políticas de extranjería a los requerimientos de este mercado laboral. La intervención para la regulación de este sector de asistencia personal requiere de la interrelación de las políticas públicas en tres vertientes: las políticas de protección social a la dependencia, las políticas de empleo y las políticas de extranjería.

La propuesta que se recomienda es la de subvencionar la privatización de los cuidados mediante los programas de protección social y en gestionar un marco de condiciones laborales y salariales para estas empleadas que se asimilen al del resto de los trabajadores. La finalidad es evitar la creación de mercados de cuidados sumergidos que afectan a la integración social de las trabajadoras y a la calidad de la atención suministrada. El único riesgo de esta medida es que el mercado laboral de cuidados continúe siendo una actividad de entrada al trabajo en el país de destino y que algunas familias obtengan la prestación de cuidados a domicilio sin efectuar ninguna contratación. Por ello es necesario que se creen acciones de seguimiento de cumplimiento de la contratación de cuidados.

Además, la implementación de esta medida deberá acompañarse de la creación de convenios bilaterales y de cursos de formación específicos que capaciten a las futuras trabajadoras en estas actividades. Los beneficios son indudables: se mitiga la extensión de la red de empleo informal en esta actividad, se potencia la llegada de flujos migratorios regulares y además permite desarrollar las capacidades formativas de las empleadas.

## Experiencias y evidencia empírica

Los países en los que no se han vinculado las políticas de empleo, extranjería y protección social coinciden con aquellos que han recibido la llegada de flujos migratorios feminizados de manera más acelerada e irregular. Esta situación vulnera los derechos laborales y revierte en mayores cotas de exclusión social de estas trabajadoras que son contratadas, sobre todo, como empleadas de hogar. Este proceso es el que se ha vivido en España e Italia. En cambio, en aquellos países en los que las políticas públicas de cuidados de larga duración se han interrelacionado con las políticas migratorias y de empleo, se ha favorecido la integración de las mujeres migrantes y se han minimizado los riesgos de exclusión social. Sus mercados laborales demandan cuidadoras y la mano de obra disponible es extranjera por lo que se han creado fórmulas que facilitan su residencia legal. En los países que se ha planteado esta disyuntiva las soluciones se han centrado en adaptar las políticas de migración y de empleo a los requerimientos de las políticas seguidas en los ámbitos del bienestar, los cuidados de personas dependientes y las familias. En el cuadro siguiente se explica con detalle la experiencia de Austria e Italia ya que ambos representan estos dos modelos de gestión del mercado de cuidados.

### Ideas clave

- a)** Existe una relación entre los flujos migratorios femeninos y las necesidades de suministro de mano de obra en las actividades relacionadas con la asistencia personal en los países desarrollados.
- b)** En aquellos Estados en los que no existe una regulación adecuada de la asistencia pública destinada a las personas que requieren cuidados de larga duración, las cuidadoras inmigrantes son contratadas a través del servicio doméstico. Esta situación ha tenido lugar en todos los países de Europa del Sur, especialmente en Italia y en España, país en el que esta actividad se ha convertido en un nicho laboral para las mujeres latinoamericanas.
- c)** La inserción en el servicio doméstico de mujeres inmigrantes cuidadoras fomenta la desprofesionalización de esta ocupación, favorece su invisibilización, potencia los flujos migratorios irregulares y no asegura la calidad de los cuidados prestados.

**d)** En los países con Estados de bienestar más fuertes se han comenzado a idear fórmulas para la inserción legal de las mujeres inmigrantes en los ámbitos de los cuidados en los hogares privados. La principal medida implementada ha consistido en introducir la figura de la cuidadora inmigrante en las prestaciones económicas que desarrollan sus normativas de protección social.

### **El caso de Austria**

El sistema público de cuidados de larga duración se ha reestructurado en el año 1993 cuando se incorpora un programa de prestaciones económicas dirigido al cuidado de personas mayores y en situación de dependencia tanto a domicilio como en residencias. Estas transferencias económicas consistieron en pagos directos a los usuarios para que comprasen en el mercado privado el tipo de atención personal que requiriese su situación individual. Así se podrían reducir los costos de los cuidados y los usuarios tendrían libertad para elegir el sistema de provisión preferido. Este programa ofreció una amplia cobertura a la población dependiente pero la frecuencia de la provisión de cuidados era muy baja y el tipo de atención se centraba en cuidados básicos. Ello dio lugar a que las familias austríacas buscasen nuevas fórmulas de provisión de cuidados en el hogar que ofreciesen una asistencia más intensiva (Theobald, 2010).

Es así cómo a partir de los años noventa aparece un sector irregular de cuidados a domicilio suministrado por trabajadoras migrantes procedentes de Europa Central y del Este. La apertura de las fronteras de los países de Europa del Este después de 1989 y la ampliación de la UE en 2004 fomentó el asentamiento de ciudadanos de esta área. La baja regulación de las prestaciones económicas mencionadas permitía la inversión de las mismas en la contratación informal de cuidadores por parte de los usuarios.

Este fenómeno dio lugar a un intenso debate político y civil sobre las condiciones laborales de estas cuidadoras migrantes no profesionales. La mayoría trabajaban de manera irregular lo que podía derivar en abusos laborales y vulnerar los principios de los derechos humanos. En el año 2007 el Gobierno austríaco comenzó una labor de legalización del trabajo de cuidados realizado por personas migrantes en los

hogares privados. Se introdujeron dos medidas legislativas, la “Ley sobre el Cuidado a Domicilio” y una enmienda a la Normativa Industrial (Gewo) para regular que los trabajadores de cuidados tanto austríacos como de cualquier otro país de la Unión Europea fuesen contratados legalmente por la persona receptora de cuidados, un pariente o una asociación no gubernamental. Todos los actores políticos y sociales implicados en el desarrollo de la ley estaban de acuerdo en priorizar el status de legalidad de las cuidadoras migrantes por lo que se creó la posibilidad de autoempleo para las trabajadoras extranjeras en este sector. En principio, las tareas de atención personal se limitaron a las actividades domésticas y algunas instrumentales y sociales de la vida diaria. Desde el año 2008, también han sido autorizadas para ayudar a sus empleadores en la higiene personal y la preparación de comidas. Recientemente el suministro de medicinas también ha sido reconocido como una de sus posibles tareas.

En 2006 se estimó que 30.000 cuidadores migrantes estaban trabajando en 15.000 hogares austríacos. Después de la implementación del programa de regularización del año 2007, el número de cuidadores regulares se incrementó de 227 en 2007 a 26.679 a finales de 2010 (Österle y Bauer, 2011).

Las condiciones laborales y las remuneraciones de estas cuidadoras en hogares privados también han experimentado un intento de regularización: las cuidadoras 24hs tienen limitada su jornada semanal a un mínimo de 48 horas y un máximo de 128 horas durante dos semanas consecutivas. Después de 14 días, la cuidadora tiene que interrumpir su trabajo durante el mismo periodo de tiempo. De esta manera, si se necesitan 24hs de cuidados diarios deben ser contratadas dos personas. El salario de las cuidadoras autoempleadas se establece acorde al salario mínimo nacional de ese ámbito ocupacional (1.093,53 euros). Si se contratan a dos enfermeras el coste puede subir a 3.000 ó 4.000 euros (Simonazzi y Picchi, 2011).

### **El caso de Italia**

El régimen migratorio italiano se caracteriza por una escasa organización de los flujos migratorios y una tendencia hacia las regularizaciones

(Näre, 2011). En el año 2008 comienza un debate político en el interior del Gobierno de Berlusconi cuya posición es la del endurecimiento de las entradas de los flujos migratorios. Para desestimar la llegada de población extranjera aprueba la consideración de la migración clandestina como un delito. Sin embargo, y a partir de diversas discusiones en el seno del partido gobernante se rectifica el enfoque y se penaliza la inmigración irregular excepto para aquellas personas extranjeras empleadas directamente por los hogares privados. Tal es así que se formuló una regularización específicamente dirigida para las personas migrantes ocupadas en actividades domésticas y de cuidados. Se recibieron alrededor de 295.000 solicitudes, de las cuales, la población procedente de Ucrania eran mayoritarias (42.000), seguidas de las marroquíes (38.000), moldavas (29.000) y chinas (22.000).

Estos datos ofrecidos por A. Simonazzi y S. Picchi (2011) confirman la concentración de trabajadores inmigrantes en estas actividades. Sin embargo, y a pesar de estos intentos de regularización, la Asociación Nacional de Trabajadores Domésticos (ACLI-Colf), estima que tan solo entre el 30% y el 40% de las familias que en principio declararon su interés en la regularización finalmente se acogieron a ella. Las razones se encuentran según estas autoras en las condiciones para proceder a la legalización: los empleadores tenían que pagar 500 euros como cargo de contribución a la seguridad social no pagada en el pasado, ofrecer una habitación adecuada y cómoda a la empleada interna, poseer un ingreso mínimo anual de 20.000 euros, realizar un contrato de al menos 20 horas semanales y la obligación de pagar las cotizaciones de las empleadas de hogar.

### Condiciones básicas para la implementación

- a)** Reconocer la figura de la cuidadora no profesional a domicilio e incluirla como medio de provisión en los programas públicos de apoyo a las situaciones de dependencia. De esta manera se podrían enlazar las políticas públicas de protección social con las políticas migratorias y de empleo.
- b)** Clasificar a las cuidadoras en hogares privados en un status laboral alternativo al del servicio doméstico de manera que pueda tenderse hacia una profesionalización de la provisión de cuidados en hogares privados.
- c)** Potenciar las formaciones especializadas dirigidas a la asistencia de personas con diversidad funcional. Conocer los problemas médicos

asociados a ciertas enfermedades y fomentar las capacidades emocionales para atender a personas que requieren cuidados paliativos.

**d)** Establecer convenios colectivos con aquellos países con los que se han establecido circuitos migratorios femeninos fomentando la contratación en origen de cuidadoras y la implantación de cursos de formación en materias de atención de personas mayores y adultos dependientes.

#### **4.4. Revisar la regulación laboral del servicio doméstico**

##### **Definición de la propuesta**

La utilidad del servicio doméstico es bien conocida por las familias en casi todos los países de la Unión Europea. Por ello, a pesar de que intente regularse la actividad de cuidados para la que se contrata a un número elevado de mujeres inmigrantes mediante la concesión de prestaciones económicas que subvencionan el salario de las cuidadoras, estas medidas de la protección social no son suficientes para gestionar el mercado laboral surgido en los hogares privados: las trayectorias profesionales de muchos hombres y mujeres dependen de la contratación de servicio doméstico y además es habitual en un contexto de envejecimiento demográfico la combinación de los recursos públicos de asistencia con la contratación de una cuidadora privada. El gasto público es limitado y el servicio doméstico relaja las tensiones entre los parientes y llena los vacíos de las políticas sociales. Por tanto, y debido a la popularidad de su extensión en un contexto de envejecimiento demográfico y de debilidad de los servicios públicos que faciliten la conciliación laboral y profesional, precisa de una mejor regulación que permita la profesionalización de sus trabajadoras y un mayor reconocimiento social que derive en unas condiciones laborales acordes a la intensidad de sus tareas.

El servicio doméstico permanece entre las actividades con peores salarios, horarios y condiciones laborales y todavía es uno de los pocos sectores en limitados a las normas del derecho laboral. Y esta situación es común en todos los países desarrollados de ahí que la población nativa no desee desempeñar estas ocupaciones y decida permanecer en aquellas mejor pagadas y relacionadas con los servicios sociales públicos. Las mujeres que trabajan en los hogares deben superar numerosas desventajas estructurales asociadas a los controles migratorios, a los mercados laborales segmentados según etnia y género y a la presión de la supervivencia del núcleo familiar

en sus países de origen. Según Eurofound (2008) el trabajo irregular es especialmente elevado en los servicios a los hogares, estimándose una incidencia del 19% en la informalidad de este sector.

Se propone una regulación del servicio doméstico que permita la profesionalización del sector de cuidados y que equipare el empleo en los hogares con las condiciones laborales del resto de los trabajadores en cada país. Esta medida no presenta ningún riesgo de implementación puesto que no afecta a las políticas migratorias permitiendo además mejorar el cumplimiento de los estándares nacionales de trabajo.

### Experiencias y evidencia empírica

Uno de los últimos países de la Unión Europea que ha intentado regular el servicio doméstico es España. Un análisis de las cifras más recientes de la Seguridad Social en este país nos muestra la importancia del servicio doméstico en su mercado de trabajo. Los datos confirman que ha sido la actividad que ha ganado más trabajadores afiliados desde el estallido de la crisis económica. Del año 2007 al 2008 aumentó un 6,4% su número de empleados y, a pesar de que en el periodo 2010-2011 su crecimiento ha sido más pausado, todavía presenta un incremento en esos años de un 1,9%.

Esta importancia en el panorama económico nace de su relevancia social. El servicio doméstico se consolida porque es la única ocupación que permite compaginar las expectativas profesionales con las obligaciones familiares sin modificar la escasa presencia masculina en las tareas domésticas. Además, es tan flexible que abarca no solamente la limpieza del hogar sino también el cuidado de las personas que en él viven sin que la población se cuestione la conveniencia de afianzar el sistema de servicios sociales.

Hasta el 1 de enero de 2012 que ha entrado en vigor el Real Decreto 1620/2011, las condiciones laborales de las empleadas de hogar en España dependían prácticamente de su capacidad de negociación con las familias empleadoras y del "buen trato" que estas quisieran otorgar. La principal modificación de este nuevo Real Decreto consiste en la introducción del Empleo Doméstico en el ámbito de cotización del Régimen General de la Seguridad Social (aunque se sigue denominando Sistema Especial de Empleados de Hogar) y la obligatoriedad de todos los empleadores de dar de alta en el sistema a sus trabajadores. Según la legislación anterior, el

servicio doméstico formaba parte de una condición especial de trabajadores agrupados en el “Régimen Especial de Empleados de Hogar”.

Esta nueva norma ha derogado algunas condiciones abusivas de la contratación como por ejemplo la no obligatoriedad de realizar por escrito el contrato de trabajo. La nueva regulación aprueba también el contrato oral pero, si la relación laboral iguala o supera las cuatro semanas, es obligatorio dejar un documento escrito en el que aparezcan detalladas las condiciones laborales y las tareas a realizar de la trabajadora. El salario exigido es el mínimo interprofesional que marca anualmente el Gobierno. En el año 2012 por jornada semanal de 40 horas era de 641,4 euros/mes, si la contratación es por horas la retribución se sitúa en ese mismo año en 5,2 euros/hora.

Sin embargo, el Real Decreto 1620/2011 no se pronuncia sobre las nuevas actividades de cuidados que tienden a desarrollarse en el espacio doméstico y sigue sin establecer distinciones entre las nuevas modalidades de empleo que surgen para la contratación de cuidadoras. Por tanto, las cuidadoras en hogares privados no reciben un salario acorde a los niveles de profesionalización y especialización que requieren las ocupaciones de atención personal ni tampoco ajustado a la intensidad de los niveles de dependencia de las personas a las que atienden. Sus salarios se estipulan a partir de las recomendaciones del Trabajo de Hogar Familiar en general. Además, a pesar de que introduce la obligatoriedad de contratar de forma regular a las trabajadoras de hogar no se ha adoptado ningún mecanismo que permita la realización de inspecciones de trabajo en el caso de que no se cumpla la norma.

### **Ideas claves**

**a)** El envejecimiento de la población, el aumento de la población dependiente, la escasa responsabilidad de los hombres en las tareas reproductivas y las dificultades derivadas de la conciliación laboral y familiar se han convertido en los fundamentos socioeconómicos del aumento de la demanda de empleadas de hogar. En los países de Europa del Sur, las tareas de cuidados de mayores, niños y adultos enfermos se han mercantilizado mediante el servicio doméstico.

**b)** El sector doméstico es un nicho laboral para las mujeres inmigrantes en prácticamente todos los países europeos. La inserción de mujeres

procedentes de América Latina en esta actividad es predominante en España.

**c)** Los países deberían ser conscientes de las necesidades de trabajadoras domésticas en sus mercados laborales. Las mujeres migrantes son importadas para suministrar mano de obra en esta actividad, en la mayoría de los casos en situación irregular, lo que expone a estas trabajadoras a mayores riesgos de abuso y explotación. Las situaciones de irregularidad son una fuente potencial de violación de los derechos fundamentales y, por lo tanto, debería perseguirse creando canales de acceso legal al servicio doméstico.

### **Condiciones básicas para la implementación**

**a)** Crear un marco legal aplicable a todas las trabajadoras domésticas que incluya a aquellas empleadas en situación irregular.

**b)** Establecer criterios claros en cuanto a remuneración, permisos de enfermedad, compensación por accidentes de trabajo, periodos de descanso y alojamiento adecuados especialmente para el caso de las trabajadoras en régimen de internas.

**c)** Permitir la inspección de los lugares de trabajo de las empleadas domésticas y cuidadoras en hogares privados. El objetivo es asegurar el cumplimiento de las condiciones laborales y que las trabajadoras sean tratadas de acuerdo a las leyes nacionales de empleo.

**d)** Ratificar el Convenio 189 de la Organización Internacional del Trabajo sobre el “Trabajo decente para las trabajadoras y los trabajadores domésticos” que impone unos acuerdos mínimos sobre el salario base, el permiso por enfermedad y las prestaciones por incapacidad, las prestaciones durante el periodo vacacional, unas adecuadas condiciones de alojamiento para los/as trabajadoras en régimen de interna y la obligación por parte de los empleadores de tratar a sus empleadas según los estándares laborales legales.

## Bibliografía

Anderson, B. (2000): *Doing the Dirty Work? The Global Politics of Domestic Labour*, London: Zed Books.

Ariza, M. (2011): "Mercados de trabajo secundarios e inmigración: el servicio doméstico en Estados Unidos", *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 136: 3-24.

Bacchetta, M. (2009): *La globalización y el empleo informal en los países en desarrollo*, Ginebra, OIM-OIT.

Bettio, F. et al. (2006): "Change in Care Regimes and Female Migration: The Care Drain in the Mediterranean", *Journal of European Social Policy* 16(3): 271-285.

Boswell, C. (2005): *Migration in Europe*, Global Commission on International Migration.

Castles, S. (1985): "The Guests who stayed. The debate on "Foreigners Policy" in the German Federal Republic", *International Migration Review*, 19(4): 517-534.

Escrivá, A. (2003): "Inmigrantes peruanas en España. Conquistando el espacio extradoméstico", *Revista Internacional de Sociología*, 61(36).

Esteban, F. et al. (2011): "Trayectorias laborales de autóctonos e inmigrantes en España: entre la convergencia y la segmentación. Un análisis de la Muestra Continua de Vida Laborales 2007", *Arxius de ciències socials*, 24: 59-76.

Eurofound (2008): *Measures to tackle undeclared work in the European Union*, Luxembourg, Publications Office, disponible en: <http://www.eurofound.europa.eu/publications/htmlfiles/ef0925.htm>

European Commission (2011): *Developing a common European immigration*, disponible en: [http://ec.europa.eu/home-affairs/doc\\_centre/immigration/immigration\\_intro\\_en.htm](http://ec.europa.eu/home-affairs/doc_centre/immigration/immigration_intro_en.htm)

European Union (2011): *Migrants in Europe. A statistical portrait of the first and second generation*, Luxemburgo: Publications Office of the European Union, disponible en [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY\\_OFFPUB/KS-31-10-539/EN/KS-31-10-539-EN.PDF](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-31-10-539/EN/KS-31-10-539-EN.PDF)

Gualda, E. (2012): "*Migración circular en tiempos de crisis*", Papers, 97(3).

Hoschschild, A. (2000): "*Global Care and Chains and Emotional Surplus Value*", en *On the Edge: Living with Global Capitalism*, edited by Will Hutton and Anthony Giddens, 130-146. London: Jonathan Cape.

Instituto Nacional de Estadística (2007): *Encuesta Nacional de Inmigrantes*, 2007, disponible en: <http://www.ine.es/>

Instituto Nacional de Estadística (2012): *Encuesta de Población Activa*, disponible en <http://www.ine.es/>

Juliano, D. (2012): "*Género y transnacionalismo en época de crisis*", Papers, 97(3): 533-540.

Kilkey, M., Lutz, H. y Palenga, E. (2010): "*Introduction: Domestic and Care Work at the Intersection of Welfare, Gender and Migration Regimen: Some European Experiences*", Social Policy and Society 9(3): 379-384.

Kofman, E. et al. (2000): *Gender and International Migration in Europe: Employment, Welfare and Politics*, Londres y Nueva York, Routledge.

Laparra, M. (2008): "*Southern Europe in the mirror of European traditional immigration countries*", Italian Journal of Social Policy, 1/2008.

León, Margarita (2011): "*Ideas, política y realidad. Análisis crítico de la Ley de Dependencia*", Papeles de Economía Española, 129: 170-181.

Martínez, R. (2010): *Bienestar y cuidados: El oficio del cariño. Mujeres inmigrantes y mayores nativos*, Madrid, CSIC.

Martínez, R. (2011): "*La reorganización de los cuidados familiares en un contexto de migración internacional*", Cuadernos de Relaciones Laborales, 29(1):128-149.

Mestre, R. (2005): "*Trabajadoras de cuidado. Las mujeres de la Ley de Extranjería*", en Checa, F. (ed.), *Mujeres en el camino*, Barcelona, Icaria.

Molina, O. (2010): *Crisis económica, empleo e inmigración*, Working Paper 16, QUIT.

Molpeceres, L. (2012): "*Situación laboral de las mujeres inmigrantes en España*", Cuadernos de Relaciones Laborales, 30(1): 91-113.

Morokvasic, M. (1984): "*Birds of Passage Are Also Women*", International Migration Review, 18(4): 886-907.

Muus, P. (2006): "*Do we need a common European Labour Migration Policy?*" ESPANET International Conference on Migration and Social policies in Europe, Pamplona, Universidad Pública de Navarra.

Näre, L. (2011): "*The informal economy of paid domestic work: Ukrainian and Polish migrants in Naples*", en Bommès, M. y Sciortino, G. (eds.), *Foggy Social Structures. Irregular migration, European Labour Markets and the Welfare State*, Amsterdam, Amsterdam University Press.

OECD (2012): *International Migration Outlook 2012*, OECD Publishing.

Österle, A. y Bauer, G. (2011): "*Home Care in Austria: The Interplay of Family Orientation, Cash-for-care and Migrant Care*", Health and Social Care in the Community

Parreñas, R. (2001): *Servants of Globalization: Woman, Migration and Domestic Work*, California: Stanford University Press.

Shutes, I. y Walsh, K. (2012): "*Negotiating User Preferences, Discrimination, and Demand for Migrant Labour in Long-Term Care*", Social Politics, 19(1): 89-104.

Simonazzi, A. y Picchi, S. (2011): "*Affordability of Care and Quality of Work. New Trends in Elderly Care*". Presentado en la Conferencia Making Connexions: Migration, Gender and Care Labour in Transnational Context, April 2011, Oxford.

Theobald, H. (2010): *"Migrant Family Carers in Austria and Germany: Policy Fields, Policy Development And Their Interplay"*, presentado en ESPAnet Conference, September 2-4, 2010 Budapest, Hungary, Stream "Transnational Care Markets: European Care Regimes in the Age of Migration".

UNFPA (2006): *Estado de la población mundial, 2006. Hacia la esperanza: las mujeres y la migración internacional*, New York, Naciones Unidas.

United Nations (2012): *The Age and Sex of Migrants 2011*, Department of Economic and Social Affairs, Population Division ([www.unpopulation.org](http://www.unpopulation.org)).

Yeates, Nicola (2009): *Globalizing Care Economies and Migrant Workers*, Basingstoke: Palgrave MacMillan.

Williams, F. (2011): *"Towards a Transnational Analysis of the Political Economy of Care"*, en Mahon, R. y Robinson, F. (eds.), *Feminist Ethics and Social Policy: Towards a New Global Political Economy of Care*, Vancouver, University of British Columbia Press.

# CONCLUSIONES

**Autor: Antonio Izquierdo Escribano**

## 1. El enfoque de las capacidades y las migraciones

El economista pakistaní, Mahbub ul Haq escribió:

“La verdadera riqueza de una nación está en su gente. El objetivo básico del desarrollo es crear un ambiente propicio para que los seres humanos disfruten de una vida prolongada, saludable y creativa.”

El enfoque de las capacidades nació como alternativa al del PIB de modo que no considera desarrollo la mera acumulación de bienes de consumo ni de riqueza financiera. La teoría de las capacidades, o del desarrollo humano, considera que la libertad de elegir entre oportunidades y de participar en la sociedad son bienes centrales para la calidad de vida de los migrantes. Tener voz y voto en el proceso es tan importante como cuál sea el resultado final. De modo que este enfoque está estrechamente unido a la defensa de los derechos humanos.

La teoría de las capacidades en su aplicación a la realidad migratoria arranca de un ahogo de las libertades, a saber: el estatuto legal de los migrantes extranjeros disminuye sus derechos y oportunidades respecto de los nativos o nacionales. Esta inequidad se concreta, en el ámbito del trabajo, en la obligatoriedad de obtener un permiso para ganarse la vida. Un permiso de trabajo que, además, hay que renovar cada cierto tiempo. Pero a esta limitación general de “funcionar” en el mercado de empleo, se la somete a otras “restricciones de funcionamientos” tales como la fidelidad a un empresario durante un periodo o circunscribirse a un sector de actividad y área geográfica de labor. En suma, el trabajador migrante está sometido a una discriminación legal. Este componente jurídico de lo que es una “desigualdad arraigada” en la sociedad y en el tiempo es el que ha de corregir la acción pública desde la óptica del desarrollo humano.

El enfoque de las capacidades parte de las dos preguntas siguientes:

¿Qué son realmente capaces de hacer y de ser los trabajadores migrantes?

¿Y, qué oportunidades tienen, realmente, a su disposición para hacer o ser lo que ellos puedan?

Ambas cuestiones remiten a las cualidades de naturaleza sociolaboral que portan consigo los migrantes y a las oportunidades que se les brinda colectivamente. Es decir, a los recursos personales y al cuadro legal e institucional en donde funcionan esas cualidades. Desde este enfoque, la tarea de las Administraciones Públicas es la de hacer viable la realización y expansión de las “capacidades internas” en el mercado del empleo.

Un esbozo de estas ideas teóricas al hilo de los capítulos que componen el manual sería el que sigue:

- 1.** Saber aprovechar la diversidad de capacidades internas de los trabajadores migrantes para producir modos innovadores de desarrollar la ocupación como asalariado y para generar nuevos empleos en calidad de emprendedor. Un ejemplo sería el reconocimiento y aprovechamiento “*de las disposiciones culturales específicas*”, en otras palabras, de la pluralidad de formas y contenidos en el cuidado de las personas.
- 2.** Valorar lo que se podría denominar “el tercer idioma laboral”. Es decir, la síntesis de las culturas laborales o de los modos de trabajar y producir en los que se ha socializado el migrante a lo largo de su periplo ocupacional internacional. En otras palabras, propiciar *la adaptación creativa de las habilidades y técnicas aprendidas a lo largo del itinerario migratorio*. No mutilar el capital de destrezas comunicativas y de relación que expanden las oportunidades.
- 3.** En lo que respecta a la *migración cualificada*, aunque toda ella lo sea en varios sentidos, la cuestión es ofrecer una horquilla que no ahogue la pluralidad y los matices en la realización de la excelencia. Así como desarrollar la libertad de transferirlo y revertirlo al contexto de origen.

## 2. Políticas para acrecentar la fluidez migratoria y obstáculos para su viabilidad

Ciertamente las teorías señalan y moldean lo que es prioritario. Y como nuestro enfoque es el de impulsar las capacidades de los trabajadores migrantes estamos optando por *las políticas que facilitan la movilidad y el empleo digno* frente a las políticas restrictivas que conciben el desarrollo en términos de crecimiento del PIB y a los migrantes como recambios laborales a bajo precio.

Facilitar la movilidad exige distinguir con claridad el flujo de trabajo temporal del permanente. Pues la movilidad no resulta equivalente a la migración. Las distingue la duración del proyecto y la estructura del empleo. Los criterios son distintos a la hora de gestionar los empleos estacionales en turismo y agricultura; o los empleos calificados en los mercados financieros o de empresas multinacionales que no son duraderos, de aquellos otros que se proponen el mantener al inmigrante en el mercado de trabajo nacional. Aunque unas y otras políticas se propongan el enriquecimiento de las capacidades individuales no repercuten del mismo modo en la pirámide ocupacional.

El énfasis en el vínculo de la migración y el empleo no es casual, pues descansa en la comprobación de que el trabajo funciona como *uno de los elementos más fecundos* para el desarrollo de las capacidades. Uno de los productos de un empleo es su remuneración monetaria, que constituye una prioridad para la movilidad temporal, pero en menor medida para el migrante permanente. El salario puede compensar el subempleo pero no resulta fecundo en sí mismo. Un trabajo inadecuado a las aptitudes, aunque esté bien pagado, desclasa y daña el desarrollo emocional y el reconocimiento mutuo con otros trabajadores. En otras palabras, aunque el salario posibilite el acceso a otras oportunidades no tiene valor por sí mismo. En cambio un empleo adecuado a las características y aptitudes personales es de por sí beneficioso para la salud, la seguridad, la formación y las relaciones o afiliaciones sociales.

Los dos ejes de las políticas de migración y empleo, desde el enfoque de las capacidades, son *la legalidad del empleo y la libertad de elegirlo*. La legalidad es un “funcionamiento vertebrador” de otras libertades laborales, como por

ejemplo la discutir horarios. Para garantizar la legalidad es necesaria una buena estimación de las necesidades reales, sean estacionales o duraderas, de trabajadores y no confundir lo que son “entendibles conveniencias económicas” con “auténticas necesidades laborales”. De ahí se sigue que una política de inmigración y empleo para el desarrollo de las capacidades ha de reforzar la inspección laboral. Esta medida va dirigida hacia el empleador usurero.

El segundo principio es ensanchar la libertad de elegir, de cambiar de empleador y de actividad. Y para convertir esta libertad en oportunidad real hay que reducir las rigideces normativas, la sobrecarga en los procedimientos administrativos y ofrecer información fidedigna. Pero hay obstáculos que limitan la viabilidad de esas políticas. Y en este sentido resulta pertinente la distinción, dentro del enfoque de las capacidades, entre “libertad de poder hacer” y “oportunidades reales que se brindan”, es decir, acceso y ejercicio. Así, por ejemplo si la mayoría de los retornos que se producen no son asistidos, sino que están desprotegidos de la cobertura pública, entonces, cabe concluir, que la libertad de elegir no es una realidad de hecho.

Por este mismo razonamiento el trabajo como “empleada doméstica interna” limita más las capacidades, que cumplir con esas mismas tareas, pero en calidad de contratada externa. Se comprende que en la primera condición, se ven afectadas capacidades centrales que atañen a la intimidad, mientras que en la contratación externa, las libertades y su uso están más protegidos al igual que ocurre en sectores laborales más regulados por estar sometidos a la inspección laboral.

El enfoque de las capacidades se centra en la libertad que tiene cada persona para definir su proyecto migratorio. Es pluralista en cuanto a los valores y se ocupa de corregir la injusticia en la norma y en el trato, así como la desigualdad arraigada e histórica de los foráneos. Y, en el terreno de la política de inmigración y empleo, defiende la agencia individual y la gobernanza. Es decir, la libertad de los inmigrantes a la hora de decidir su trayectoria laboral y la necesidad de propiciar la participación de los actores socioeconómicos en el diseño, puesta en práctica y evaluación de las medidas acordadas.

La “irregularidad consentida y mantenida” es el mayor obstáculo para el desarrollo de las capacidades. La irregularidad se “consiente” en la entrada y se “mantiene” en la estancia. Y la percepción pública de que la

inmigración entra o permanece en situación indocumentada torna las políticas más restrictivas. Por lo tanto, una recomendación transversal a todos los capítulos de este manual es la de *evitar y reducir las situaciones de irregularidad contractual y de empleo sumergido*. Entradas legales para empleos declarados y gestiones ágiles para adecuar el perfil del trabajador a la ocupación que va a desempeñar.

### 3. Breve listado de propuestas y recomendaciones

En las páginas introductorias y en el despliegue de cada uno de los capítulos de este trabajo hemos enumerado algunas directrices y estrategias para que las administraciones públicas puedan desarrollar unas políticas migratorias más eficaces, vinculadas a la realidad sociolaboral de sus países a fin de promover una migración más segura, estable y con mejores oportunidades. En primer lugar, hemos dado a conocer los múltiples lazos existentes entre migración y empleo. Y, en segundo término, hemos desarrollado una serie de recomendaciones que ayuden a diseñar unas políticas públicas que impulsen “funcionamientos fecundos”, es decir, que favorezcan el despliegue de otras capacidades relacionadas con la esfera laboral.

Para concluir quizá resulte de utilidad el siguiente listado según el cual, las políticas migratorias centradas en el empleo deben esforzarse por:

1. Afinar la **calidad de los observatorios estadísticos** que se ocupan de la migración laboral.
2. Establecer un **diálogo permanente entre los países de origen y destino** para desarrollar políticas coherentes y coordinadas. Compartir el análisis de las buenas experiencias y también de las prácticas fracasadas.
3. Flexibilizar los permisos de trabajo para **facilitar la circulación de trabajadores** a fin de que, en el encaje de la oferta inmigrante con los mercados de trabajo, no se generen fuertes tasas de subempleo y de desempleo circunstancial o duradero. Simplificar los procedimientos que facilitan el tránsito entre estatutos laborales por cuenta propia y ajena así como el cambio de empleador y de sector de actividad. Lo que contribuirá a reducir la irregularidad presente.

4. Realizar **previsiones realistas de las necesidades en los mercados laborales** para poder adaptar las ofertas a la demanda existente, bien en número como en capacitación profesional. Distinguiendo entre el empleo temporal o estacional y empleo duradero y sostenible. Eso ayudará a reducir la irregularidad en el futuro.

5. **Homologar los títulos de aprendizaje reglado** y también el **reconocimiento de la formación aplicada** para evitar el desperdicio de las capacidades combinadas y el deterioro de las habilidades personales.

6. **Elaborar de forma participativa el diseño, aprobación e implementación de las políticas de migración y empleo.** Seguir y evaluar los programas ejecutados. En definitiva, impulsar la agencia (entendida como capacidad de acción de la persona) y la gobernanza (definida como ampliación de los mecanismos de voz y de participación de los principales actores implicados en esta política).

En momentos de crisis económica donde los recursos públicos se contraen más que nunca es especialmente necesario saber que los esfuerzos se traducen en los resultados esperados. La legitimidad de las actuaciones de los poderes públicos se basa en su capacidad de dar respuesta a los problemas y demandas sociales, de este modo, solo con una evaluación sistemática de las actuaciones estaremos en lugar de medir dicha capacidad.

Evaluando las políticas y programas implementados estaremos en el camino de desarrollar una mejor política migratoria que beneficie a todos puesto que los trabajadores migrantes solo podrán hacer una mejor contribución al desarrollo económico y social en los países de destino y de origen cuando se les faciliten condiciones dignas de trabajo, y cuando los derechos humanos y laborales fundamentales estén protegidos.

# LISTA DE ACRÓNIMOS

- ACOBE:** Asociación de Cooperación Bolivia España
- AESCO:** América, España, Solidaridad y Cooperación
- ALyC:** América Latina y el Caribe
- APRE:** Programa de ayudas complementarias para el retorno voluntario con el abono acumulado y anticipado de la prestación contributiva por desempleo. España
- BID:** Banco Interamericano de Desarrollo
- CA-4:** Tratado de Control de Fronteras de Centroamérica-4
- CARICOM:** Comunidad del Caribe
- CELAC:** Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños
- CEPAIM:** Consorcio de Entidades para la Acción Integral con Migrantes
- CEPAL:** Comisión Económica para América Latina
- CINDA:** Centro Interuniversitario de Desarrollo
- CIRE:** *Coordination et Initiatives pour Réfugiés et Étrangers.* Bélgica
- CMGM:** Comisión Mixta de Gestión Migratoria
- COM:** Comisión Europea
- CONACYT:** Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología
- CONPES:** Consejo Nacional de Política Económica y Social. República de Colombia.
- COREDIAL:** Convenio Regional de Convalidación de Estudios, Títulos y Diplomas de Educación Superior en América Latina y el Caribe
- DAFO:** Debilidades y Fortalezas. Amenazas y Oportunidades
- DESA:** Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de Naciones Unidas
- DOUE:** Diario Oficial de la Unión Europea
- EVR:** Estadística de Variaciones Residenciales

**FIE:** Centro de Fomento a Iniciativas Económicas. Bolivia

**FIIAPP:** Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas

**GCIM:** Comisión Mundial para las Migraciones Internacionales

**HIAS:** *Hebrew Immigrant Aid Society*

**ICETEX:** Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior

**IMILA:** Investigación de la Migración Internacional en América Latina

**INE:** Instituto Nacional de Estadística

**LOF:** Ley de Organización y Funciones

**MIDA:** Programa Migración para el Desarrollo en África de la OIM

**MTEPS:** Ministerio de Trabajo, Empleo y Protección Social

**MTPE:** Ministerio de Trabajo de Perú

**OCDE:** Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico

**OECD:** *Organization for Economic Cooperation and Development*

**OIM:** Organización Internacional para las Migraciones

**OIT:** Organización Internacional del Trabajo

**ONG:** Organización No Gubernamental

**PCM:** Presidencia de Consejos de Ministros

**PNUD:** Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo

**PREVIE:** Programa de Retorno Voluntario de Inmigrantes desde España

**RHCT:** Recursos Humanos en Ciencia y Tecnología

**RIRVA:** *Rete Italiana per i Rimpatri Volontari Assistiti. Italia*

**ROF:** Reglamento de Organización y Funciones

**SELA:** Secretaría Permanente del Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe

**SENAMI:** Secretaría Nacional del Migrante. Ecuador

**SICREMI:** Sistema Continuo de Reportes sobre Migración Internacional en las Américas

**SOPEMI:** Sistema de Observatorio Permanente de las Migraciones de la OCDE

**TIC:** Tecnologías de la Información y de la Comunicación

**TOKTEN:** *Transfer of Knowledge Through Expatriate Nationals*

**UE:** Unión Europea

**UNASUR:** Unión de Naciones Suramericanas







Este proyecto está financiado por la Unión Europea



**FIIAPP**  
COOPERACIÓN ESPAÑOLA



Un proyecto llevado a cabo por la Organización Internacional para las Migraciones en asociación con la Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas