

Instituto de Investigaciones Gino Germani

VII Jornadas de Jóvenes Investigadores

6, 7 y 8 de noviembre de 2013

Magdalena Soffia

magsoffia@gmail.com

Eje 11: Estado y Políticas Públicas

## **Migrando a la informalidad: contradicciones entre las políticas de movilidad internacional de trabajadores e inclusión laboral dentro del MERCOSUR**

### **Introducción**

---

Desde la década de 1980, aproximadamente, la economía informal se ha expandido rápidamente en casi todo el mundo y más manifiestamente en los países en vías de desarrollo. La tendencia se mantiene aún considerando las distintas definiciones que los expertos manejan sobre la informalidad, entendida a grandes rasgos como el conjunto de actividades que contribuyen al Producto Interno Bruto pero que permanecen sin registrar, desreguladas y desprotegidas por los marcos legales existentes (Feige 1989, ILO 2012).

Según la OIT (2002), los migrantes internacionales tienden a estar sobrerrepresentados en este tipo de trabajos informales. La explicación más típica a este hecho es que la falta de documentos de viaje legales y el estado de irregularidad de la residencia inexorablemente lleva a los migrantes a aceptar condiciones informales de trabajo así como peores o nulos beneficios sociales a cambio de ganar el dinero suficiente para sobrevivir y permanecer desapercibido frente a las autoridades locales. Pero interesantemente la participación de los migrantes en actividades informales continúa siendo significativa en contextos donde su circulación y admisión es explícitamente apoyada por ley.

Particularmente, la migración regional de trabajadores entre los países que componen el MERCOSUR ha sido facilitada a través de regulaciones específicas. Ya desde el momento de su conformación en 1991, el Tratado de Asunción establece que uno de los principales objetivos del bloque es implementar la libre movilidad de los factores de producción, incluyendo bienes, capital y personas. Aunque no es vinculante, la Declaración Sociolaboral del MERCOSUR promulgada en 1998 también declara explícitamente el derecho de todos

los trabajadores migrantes a disfrutar de las mismas condiciones laborales que los nacionales del país en que trabajan, independiente de su nacionalidad (Art. 4, inciso 1), así como el derecho de todos los trabajadores a la seguridad social (Art. 19). En otras áreas, el MERCOSUR ha implementado varios protocolos de integración educacional para facilitar la movilidad de estudiantes y, por qué no, su potencial inclusión como trabajadores extranjeros de tal modo que puedan aprovechar y ejercer sus cualificaciones en el país de destino.<sup>1</sup> También en 1997 se firmó lo que según algunos es el primer instrumento que apoya directamente la movilidad de trabajadores, el Acuerdo Multilateral de Seguridad Social (Decisión CMC 19/97), ratificado por todos los países en 2005 (Mármora *et al.* 2011).

Pero quizás el hito más notable en el proceso de integración regional ha sido la adopción en 2002 del Acuerdo de Movilidad y Libre Residencia para Nacionales de los Estados Partes en vigencia desde 2009.<sup>2</sup> El acuerdo, que compromete prácticamente toda la región Sudamericana, establece el derecho de los ciudadanos MERCOSUR a vivir y trabajar en el territorio de los Estados Parte, únicamente comprobando que la nacionalidad pertenezca al MERCOSUR y la ausencia de antecedentes penales desde al menos 5 años atrás. Todos los países signatarios están comprometidos a garantizar a los trabajadores del MERCOSUR un trato no menos favorable que el otorgado a los propios nacionales (Art. 9, inciso 3).

En resumen, la evidencia muestra que el bloque ha promovido explícitamente la circulación de trabajadores migrantes entre los territorios de los Estados miembros con propósitos de desarrollo. Estas medidas facilitadoras de la movilidad pueden concebirse – y celebrarse – como un primer paso en la superación de la llamada paradoja “libre comercio, migración limitada” que varios académicos han denunciado (Rodrik 2002, Martínez y Stang 2005).

La pregunta que intentaré responder, entonces, es la siguiente: por qué los migrantes internacionales ocupan una parte importante de la fuerza de trabajo informal en los países a los que migran, pese a las facilidades legales que existen para su movilidad en el contexto de la integración regional? En otras palabras, los migrantes tienden a trabajar informalmente porque perciben que dichos tipos de trabajo son más favorables para su subsistencia, o es que hay otros obstáculos que los excluyen de la economía formal?

---

<sup>1</sup> A modo de ejemplo, considérese el “Protocolo de Integración Educativa y Reconocimiento de Certificados, Títulos y Estudios de Nivel Primario y Medio No Técnico” (Decisión CMC 04/94), al cual se adhirió Bolivia y Chile en 2002, Ecuador en 2008 y Perú en 2012 (Decisiones CMC 26/02, 20,08 y 22/12 respectivamente). En 1996 también fue firmado el “Protocolo de Integración Educativa para la Prosección de Estudios de Post-Grado en las Universidades de los Estados Miembros del MERCOSUR” (CMC 08/96), vigente desde 1999.

<sup>2</sup> En 2011 adhirieron Perú y Ecuador (Decisión CMC 21/11) y en 2012 Colombia (Decisión CMC 20/12).

Varios economistas y sociólogos han intentado explicar las causas de la informalidad y, sin duda, ha habido un gran avance teórico y práctico del cual podemos estar agradecidos. Sin embargo, es de mi parecer que la literatura existente no ha brindado suficiente atención al origen de la informalidad en el caso particular de los trabajadores migrantes. Por ello, la pregunta de investigación aquí planteada no sólo debe situarse en el marco de las teorías de la informalidad, sino también en el de aquellas teorías que explican por qué las personas migran en primera instancia. Las posibles interrelaciones entre ambos marcos teóricos contribuirán mejor a iluminar el debate.

## **1. Por qué las personas migran?**

---

De manera sobre-simplificada, el debate teórico respecto de las causas de la migración yace entre aquellos que sostienen que las personas migran obligadas por las desventajas estructurales del lugar de origen en relación al lugar de destino, y aquellos que mantienen que las personas migran motivadas por una elección racional orientada a maximizar las propias utilidades.

Así, siendo uno de los primeros estudios avocados a sistematizar las causas detrás de los movimientos poblacionales, las “Leyes de la Migración” de Ravenstein sugieren correctamente que la mayoría de los flujos migratorios son motivados por el deseo inherente de hombres y mujeres de “estar mejor” en términos materiales y económicos (Ravenstein 1889:286). Ravenstein sostiene que la brecha entre áreas sobrepobladas, por un lado, y lugares con recursos no desarrollados y con potencial para trabajo remunerado, por otro, es determinante en provocar que las personas migren de los primeros hacia los segundos. En adelante varios otros teóricos de la migración adoptaron una perspectiva macro para explicar la migración como un proceso guiado por la inequidad estructural entre las zonas menos desarrolladas y aquellas más desarrolladas del globo (Stouffer 1940; Lee 1966; Wallerstein 2004). Similarmente, las teorías sobre el mercado de trabajo segmentado afirman, en esencia, que la gente migra atraída por la creciente demanda de mano de obra en las sociedades industrializadas que están divididas en dos sectores económicos: un sector primario, que es altamente productivo y seguro, y un sector secundario, que ofrece malas condiciones de trabajo comparadas a las del sector primario, y que es ampliamente llenado por fuerza de trabajo migrante (Lewis 1954; Piore 1979).

Extendiendo este enfoque estructuralista, aparece el argumento de Villarreal y

Blanchard (2012) diciendo que la probabilidad de ocurrencia de la migración está significativamente asociada a las características de los trabajos anteriores del migrante. Más precisamente, si en su actual trabajo las personas carecen de estabilidad contractual, reciben bajos salarios, y tiene mala o nula protección social, es más probable que los trabajadores emigren en busca de mejores condiciones de trabajo. Más allá, dicen los autores, al ser estas condiciones laborales características de un trabajo informal, quiere decir que la informalidad puede considerarse un predictor de la emigración. De hecho, Villarreal y Blanchard sostienen que gran parte de la migración internacional se origina de los países con altos niveles de informalidad laboral. Ello es probablemente fácil de comprobar, sin embargo, el aspecto más discutible de la hipótesis de estos autores y de otras teorías estructuralistas de la migración es que no consideran en su justa medida la capacidad de agencia de los actores migrantes, reduciéndolos más bien a lo mismo que fuera una partícula eléctrica movida entre polos de distinta carga.

Las teorías económicas neoclásicas toman una perspectiva distinta sobre la influencia de las brechas salariales. Según Harris y Todaro (1970) la personas migran principalmente por el análisis coste-beneficio en la búsqueda de maximizar utilidades individuales. E incluso en el caso en que el lugar de destino no ofrezca las suficientes oportunidades de trabajo, la inmigración persiste, pues en realidad es la expectativa de recibir salarios más altos lo que motiva a movilizarse. Pero también este tipo de teorías presenta elementos discutibles, como es la perspectiva más bien atomista que tienen sobre el actor migrante, como si los individuos fuesen capaces de modificar cualquier circunstancia estructural por su propia capacidad de decisión racional, por ejemplo, haciendo converger la brecha salarial en un determinado punto. Como nota Tapinos (2000), este modelo liberal e individualista asume que un “individuo emprendedor” siempre tendrá la posibilidad de escapar de su ambiente.

A esta altura del debate, quizás la única idea en que los académicos de la migración concuerdan es que hay tanta agencia personal como estructura en juego en el fenómeno de la migración, y que no existe tal cosa como una teoría general que pueda explicar comprensivamente por qué las personas migran, sin integrar los distintos puntos de vista de otras disciplinas (Davis 1988; Massey *et al.* 1993). Así, la emigración de trabajadores desde países en desarrollo no debiese ser estrictamente entendida como el resultado de factores estructurales de expulsión o atracción, ni como el resultado de decisiones racionales y económicas puramente.

## 2. Por qué las personas trabajan informalmente?

---

Dos perspectivas se enfrentan en la literatura. De un lado, están las teorías que afirman que la informalidad es principalmente el resultado de una elección racional y una preferencia por la mayor autonomía y flexibilidad que involucra el trabajo informal, y de otro están aquellas que sostienen que las personas se enrolan en actividades informales porque el ambiente excesivamente regulatorio los excluye de la economía formal.

En relación al primer punto de vista, algunos autores (Perry *et al.* 2007; Maloney 2004) argumentan que la informalidad debiese entenderse como una “salida” en el sentido de que los individuos deciden voluntariamente desarrollar trabajos informales o en condiciones informales porque prefieren la mayor autonomía y flexibilidad que estos trabajos ofrecen para trabajar desde el hogar, negociar las cargas de trabajo y los horarios, por ejemplo. Según Maloney (1999, 2004) las personas refieren la informalidad simplemente porque no creen que los beneficios asociados a la formalidad sean lo suficientemente adecuados para sus circunstancias. Para Perry *et al.* (2007), la decisión de comprometerse con actividades informales es el resultado de un cálculo costo-beneficio. Esta es corresponde a una perspectiva más bien optimista sobre lo qué es el sector informal, asociado al valor del emprendimiento y la innovación económica.

En este trabajo, sugiero que la teoría de la informalidad por preferencia no es la más adecuada para explicar la informalidad en el caso de los migrantes internacionales. En vez, sostengo que los migrantes suelen no preferir la informalidad como primera alternativa. Con esto, no niego que muchos migrantes puedan encontrar modos de subsistencia como emprendedores e independientes. Más bien, pretendo plantear la idea de que muchos migrantes terminan empleados informalmente porque la estructura legislativa del país de destino obstaculiza su inclusión formal en el mercado de trabajo. Una declaración que apoya esta hipótesis es, precisamente, la de Villarreal y Blanchard (2012), cuando afirman que las personas tienen más probabilidades de emigrar cuando se desempeñan como empleados de negocios informales o cuando trabajan en condiciones informales. En pocas palabras, los migrantes no prefieren la informalidad.

Si los migrantes no prefieren trabajar en términos informales, por qué entonces la evidencia sugiere que están sobrerrepresentados en la economía informal (ILO 2002)? Las llamadas teorías “legalistas” y “estructuralistas” de la informalidad dan algunas pistas. Según Hernando De Soto (1989) la expansión de la informalidad es consecuencia de la excesiva

regulación del Estado sobre la creación y funcionamiento de firmas formales. Los costos y papeleo pueden abundar en términos de licencias, requisitos de registro, impuestos, contribuciones a la seguridad social y otros (Packard *et al.* 2012). Estos costos usualmente afectan de manera más fuerte a pequeños y medianos empresarios que no poseen la economía de escala para solventarlo, lo que hace menos atractivo entrar o permanecer en el sector formal. Desde este punto de vista, la informalidad es reflejo de una “exclusión” más que de una “salida” (Perry *et al.* 2007), y está más bien asociada a una estrategia de sobrevivencia que de emprendimiento. En este sentido, Portes, Castells y Benton (1989) también entienden la informalidad como una situación más desaventajada, relacionándola con formas de subempleo y exclusión de un mercado de trabajo segmentado. Según los autores, las grandes firmas utilizan la fuerza de trabajo informal como recurso para reducir costos de mano de obra y alcanzar mayor competitividad en el mercado global.

Extendiendo las teorías legalista y estructuralista al caso de la población migrante, puede decirse que los obstáculos de una regulación excesiva son enfrentadas de manera aún más fuerte por los extranjeros, básicamente porque en algunos países existen leyes específicamente diseñadas para impedir que los trabajadores migrantes tengan oportunidades de trabajo en las mismas condiciones que los trabajadores locales, esto además de las regulaciones sobre el mercado de trabajo y barreras comerciales (Schneider y Enste 2000). Tokman (2008) confirma que las leyes migratorias de los países de destino también son determinantes en su acceso a la protección social. Además, la inhabilidad de transferir los ahorros de seguridad social de un país a otro es probable que desmotive a muchos trabajadores migrantes informales de contribuir a un sistema de pensiones, pues en muchos países de América Latina en los que los sistemas de protección social siguen un modelo de contribuciones, la inclusión al mercado de trabajo es crucial para obtener cobertura de protección social (Tokman 2008).

Adicionalmente puede presentarse el obstáculo legal para validar las cualificaciones o grados profesionales obtenidos en el extranjero en el nuevo lugar de destino. Hay evidencia al respecto de que en países como en Chile, las mujeres migrantes empleadas en el servicio doméstico poseen en promedio niveles más altos de educación que sus pares nativas, reflejando situaciones de subempleo (Tokman 2008). De hecho, la teoría legalista desarrollada por De Soto (1989) sugiere que los recursos y activos que los pobres poseen usualmente no son legalmente reconocidos por el Estado, por lo tanto, no pueden ser utilizados para generar capital mediante actividades formales.

En otros casos, el marco legal establece que los extranjeros tienen la prohibición de trabajar en determinadas actividades o empresas, mientras que en otros se fija una cuota porcentual para contratar extranjeros (Santestevan 2003). Desde una perspectiva similar, Zanfrini (2007) nota que en la mayoría de los países existen barreras legales para reservar determinados trabajos y profesiones a aquellos trabajadores nativos, y que “aun los acuerdos internacionales que establecen el principio de igualdad de trato, y constituyen un punto de referencia para las distintas regulaciones nacionales, no protegen a los migrantes de la discriminación basada en la nacionalidad” (Zanfrini 2007:125).

No cabe duda de que la informalidad laboral del migrante puede derivarse en primera instancia del status de irregularidad de su residencia. La indocumentación se presta para prácticas abusivas por parte de algunos empleadores que buscan maximizar sus ganancias en detrimento de la inclusión formal del trabajador migrante, en cuyo caso estaría compitiendo injustamente con otros empleadores que sí se atienen a la ley. Pero interesantemente, como dice Santestevan (2013), la informalidad laboral también se observa en casos en los que los migrantes han sido legalmente admitidos y establecidos en el territorio.

De cualquier modo, la hipótesis aquí planteada es que la legislación nacional tiene una influencia significativa en el grado de formalidad o informalidad de la inclusión laboral del migrante en el mercado de trabajo local. Aun más, el hecho de que los países del MERCOSUR hayan promovido expresamente la flexibilización de las normas de admisión de extranjeros a sus territorios hace presumir que la informalidad se debe entonces a los obstáculos que la ley nacional fija para su empleo. Similarmente, asumiendo como Villarreal y Blanchard (2012) que las personas tienen más probabilidades de emigrar de países con alta tasa de empleo informal – lo que es casi análogo a decir que los migrantes escapan de la informalidad – la persistencia de su participación en empleos informales en el país de destino presumiblemente se debe a la presencia de obstáculos estructurales. Aquí sugiero que estos obstáculos son mayormente encontrados en la legislación nacional del país de destino.

### **3. Metodología y diseño de la investigación**

---

Para responder la pregunta sobre por qué los migrantes internacionales tienden a participar en trabajos informales a pesar de las facilidades para la movilidad que han sido implementadas en el contexto del MERCOSUR, el primer paso fue comprobar la hipótesis formulada por Villarreal y Blanchard (2012). Esencialmente, los autores afirman que las personas tienen

mayores probabilidades de migrar desde países con altos niveles de informalidad. Por lo tanto, basándose en las medidas de informalidad provistas por Gasparini y Tornarolli (2009), se seleccionaron los dos países del bloque MERCOSUR con mayor informalidad: Bolivia y Paraguay (véase Gráfico 1).

Los cálculos hechos por Gasparini y Tornarolli (2009) están basados en encuestas de hogares e incluyen a todos los países miembros del MERCOSUR, Estados Parte y Estados Asociados. La primera manera en que ellos miden la informalidad es por la proporción de adultos en trabajos informales, entendiendo informal como aquellos trabajadores a sueldo en pequeñas empresas, trabajadores independientes no profesionales, y trabajadores sin sueldo. La otra medida de informalidad utilizada por los autores está basada en la proporción de trabajadores asalariados sin el derecho de recibir pensiones al momento de retirarse. Específicamente, la primera definición se llama “definición productiva”, mientras que la segunda es referida como la definición “legalista” o de “protección social”. En ambos tipos de medidas Paraguay y Bolivia resultan ser los países con mayor nivel de informalidad.

El segundo paso consistió en analizar la información demográfica sobre principales stocks de migrantes en Argentina y Brasil. Estos dos países fueron seleccionados porque corresponden a los principales destinos de los migrantes nacidos en Paraguay y Bolivia, dentro del área del MERCOSUR. La información utilizada para esto fueron los datos censales provistos por la base de datos IMILA de la División de Población de la CEPAL.

El tercer y último paso involucró el análisis comparado de los marcos legales de Argentina y Brasil en relación al trabajo de extranjeros. Específicamente, los documentos revisados fueron las leyes nacionales de migración y, en menor medida, los códigos del trabajo. Estos documentos fueron accedidos desde la base de datos especializada NATLEX, de la OIT. También se incluyó un análisis legal comparado sobre las decisiones, protocolos y acuerdos implementados por Argentina y Brasil en el contexto del MERCOSUR. Para este propósito se utilizó la Base de Datos Documental on-line del MERCOSUR, que fue implementada en 2009 y contiene toda la documentación oficial desde 1991 a la fecha. Vale la pena mencionar que gran parte del análisis legal fue complementado con la revisión de otras fuentes secundarias tales como estudios académicos de expertos en la materia de la migración laboral en el MERCOSUR; sistematizaciones de leyes publicadas por la OIT; y reportes oficiales de las respectivas oficinas nacionales de migración en Argentina (*Dirección Nacional de Migraciones-DNI*) y Brasil (*Consejo Nacional de Inmigración-CNIG*).

Una limitación metodológica importante que debe ser advertida es la falta de información estadística sobre niveles de informalidad desagregado según migrantes y nativos.

Aunque la variable “país de nacimiento” ya se incluye en muchas encuestas de hogares de América Latina, los micro-datos no son fácilmente asequibles para el público entero. Tener esta información ciertamente habría contribuido a desarrollar con mayor profundidad los hallazgos de este estudio, por ejemplo, evaluando los niveles de informalidad entre los migrantes provenientes de Paraguay y Bolivia que residen en Argentina y Brasil.

#### 4. Resultados y discusión

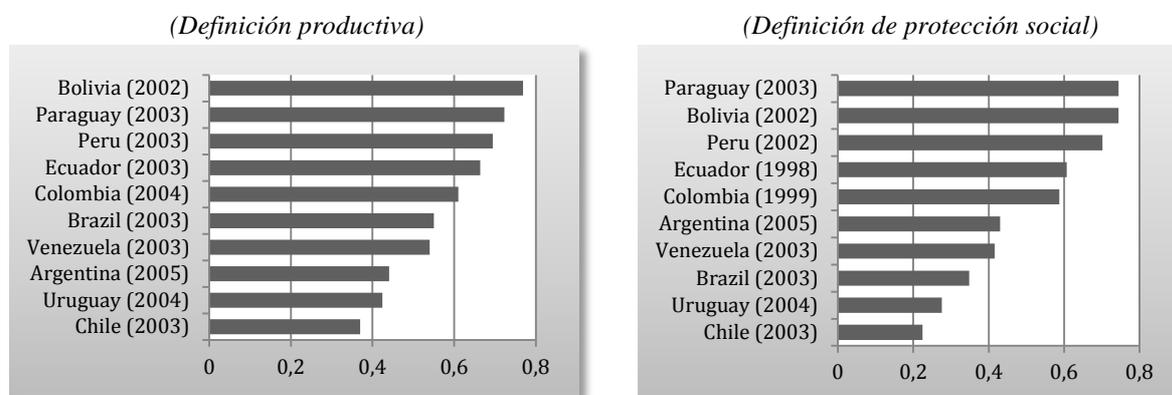
La primera parte de esta sección presenta el análisis descriptivo de la información demográfica sobre los flujos y stocks migratorios para los casos de Paraguay y Bolivia como países de origen y Argentina y Brasil como países de destino. La segunda y tercera parte están dedicadas a la descripción y análisis de las principales características de las legislaciones argentina y brasileña en torno a la migración laboral.

##### 4.1 Migración desde Paraguay y Bolivia hacia Argentina y Brasil

De acuerdo a las estimaciones hechas por Gasparini y Tornarolli (2009), Paraguay y Bolivia resultan ser los países con más alta informalidad en el bloque. Según la definición *productiva*, Paraguay registró un 76.9% de trabajadores informales en 2002; y Bolivia un 72.3% en 2003. Si utilizamos la definición de *protección social*, tanto en Paraguay como Bolivia un 74.4% de los trabajadores asalariados no tienen el derecho a pensiones al retirarse.

**Gráfico 1**

#### **Países del MERCOSUR, circa 2000: proporción de trabajadores informales**



Fuente: Gasparini y Tornarolli (2009), basado en SEDLAC (CEDLAS y Banco Mundial).

Interesante es que la última información disponible confirma que Paraguay y Bolivia tienen una más alta proporción de emigrantes que el promedio regional (ver Cuadro 1). Incluso, entre los países MERCOSUR, Paraguay tiene la más alta proporción (11,7%) y Bolivia la tercera más alta (6,0%) después de Colombia (6,7%). Estas cifras respaldan la premisa de la emigración es más probable de ocurrir en países en desarrollo con altos niveles de informalidad (Villarreal y Blanchard 2012). En otras palabras, la evidencia sugiere que los migrantes tienden a escapar de la informalidad. Los datos también indican que tanto para migrantes de Bolivia como de Paraguay, Argentina es por lejos el destino preferido dentro del bloque (ver Cuadro 2).

### Cuadro 1

#### MERCOSUR *circa* 2000: proporción de inmigrantes y emigrantes sobre población total

País de residencia	Censo	Población total (n)	Nacidos en el extranjero (n)	Extranjeros sobre población total (%)	Emigrantes (n)	Emigrantes sobre población total (%)
Argentina	2010	40.117.096	1.805.957	4,5	624.283	1,6
Brasil	2010	190.732.694	592.570	0,3	952.727	0,5
Paraguay	2002	5.163.198	169.011	3,3	602.243	11,7
Uruguay	1996	3.163.763	92.378	2,9	211.190	6,7
Venezuela	2001	23.054.210	1.015.538	4,4	418.330	1,8
<i>Estados Parte</i>		262.230.961	3.675.454	1,4	2.808.773	1,1
Bolivia	2001	8.274.325	87.338	1,1	500.151	6,0
Chile	2002	15.116.435	187.008	1,2	487.539	3,2
Colombia	2005	41.468.384	109.971	0,3	1.713.389	4,1
Ecuador	2002	14.459.077	181.848	1,3	765.821	5,3
Perú	2007	27.412.157	64.303	0,2	899.139	3,3
<i>Estados Asociados</i>		106.730.378	630.468	0,6	4.366.039	4,1
<i>MERCOSUR</i>		368.961.339	4.305.922	1,2	7.174.812	1,9

Fuente: estimaciones del autor en base a datos de IMILA (CEPAL) y Censos de Población en línea.

### Cuadro 2

#### MERCOSUR *circa* 2000: Población extranjera según país de residencia y nacimiento

País de residencia	Año Censo	Nacidos en el extranjero (n)	Nacidos en MERCOSUR (%)	País de nacimiento									
				ARG	BOL	BRA	CHL	COL	ECU	PRY	PER	URY	VEN
Argentina	2010	1805957	78	-	345272	41330	191147	3713	2054	550713	157514	116592	2665
Bolivia	2001	87338	69	27094	-	14428	4163	1244	652	3201	8824	421	484
Brasil	2000	683830	20	27531	20388	-	17131	4159	1188	28822	10814	24740	2162
Chile	2002	187008	67	48176	10919	6899	-	4097	9393	1222	37863	2241	4338
Colombia	2005	109971	55	2563	656	1873	1622	-	11404	173	4042	348	37350
Ecuador	2002	181848	66	2336	756	1273	4339	89931	-	177	15676	487	4720
Paraguay	2002	169011	89	61247	1068	80156	2260	304	87	-	1589	3155	133
Perú	2007	64303	53	9424	4549	3626	5655	4353	3108	464	-	488	2638
Uruguay	1996	92378	49	26256	376	13521	1726	362	235	1512	528	-	737
R.B. Ven.	2001	1015538	70	8611	1814	4766	15530	609196	28625	236	35871	4631	-
<i>MERCOSUR</i>		4397182	65	213238	385798	167872	243573	717359	56746	586520	272721	153103	55227

Fuente: estimaciones del autor en base a datos de IMILA (CEPAL) y Censos de Población en línea.

Siguiendo tendencias pasadas, en 2010 Argentina figuraba como el principal país receptor dentro del MERCOSUR. La última información censal registró un total de 1,805,957 nacidos en el extranjero: 4.5% del total de la población. Al lado opuesto está Brasil, cuya grandeza y extensión no coincide en absoluto con la magnitud de los stocks de extranjeros que alberga actualmente. Según el último censo (2010) la población extranjera en Brasil representa sólo un 0.3% de la población total. Además, Brasil es el único caso del MERCOSUR en que los inmigrantes provenientes del bloque son relativamente menos que otros grupos que llegan desde ultramar. De hecho, la presencia de migrantes de ultramar – especialmente de Portugal y Japón – ha sido típicamente más alta en Brasil que en otros países de la región. En 2010, la población nacida en Portugal seguía ocupando la primera mayoría, representando el 23% de la población extranjera. De otro lado, la relativamente baja presencia de migrantes mercosureños resulta interesante si consideramos que Brasil es uno de los países fundadores del bloque y lideró los esfuerzos para reactivar la integración regional en la década del 2000.

De todos modos, la inmigración de ultramar decreció significativamente entre 2001 y 2010, mientras que los stocks de migrantes provenientes del MERCOSUR – con la excepción de Chile y Uruguay – siguieron aumentando (ver Cuadro 3). De hecho, en Argentina, los migrantes de Paraguay y Bolivia son los stocks que más crecieron (71% y 49% respectivamente), después de China, y en 2010 ocupaban los primeros lugares entre los 10 grupos más numerosos de extranjeros. En Brasil, los nacidos en Bolivia y Paraguay también se vieron aumentados, creciendo en un 90.4% y 36.2% respectivamente, aunque en términos absolutos estos grupos están lejos de ocupar las primeras mayorías.

También puede notarse que la población en edad de trabajar (*i.e.* entre 15 y 65 años) proveniente de Paraguay y Bolivia supera el 70% tanto en Argentina como en Brasil. Las mujeres tienden a prevalecer sobre los hombres en el caso de Argentina, pero también en el caso de los migrantes de Paraguay en Brasil. Según ECLAC (2011), la mayor presencia de mujeres en la población migrante corresponde a un patrón de acompañamiento e incorporación laboral, principalmente, en el servicio doméstico.

En suma y coincidiendo con las teorías estructuralistas de la migración los movimientos poblacionales en América Latina han sido principal e históricamente provocados por brechas salariales, diferenciales en oportunidades de empleo y en estándares de vida, en algunos puntos también amplificadas por conflictos políticos. La cercanía geográfica y cultural ciertamente facilita el proceso, pero la selección de un determinado país de destino dentro de la región responde más que nada a su más favorable estructura

productiva, creación de empleos y mejores niveles de igualdad social (Santestevan 2013). Desde este punto de vista, no es raro que Brasil y Argentina atraigan a los migrantes de países más pobres de la región, no sólo porque comparten una extensa frontera con otras naciones sino también porque presentan indicadores socioeconómicos relativamente mejores (Patarra *et al.* 2011). Sin embargo, aunque Brasil ocupa el segundo destino más importante para inmigrantes de Paraguay y Bolivia, el volumen de sus stocks es mucho menor que el de Argentina. Por lo tanto, asumiendo que Argentina y Brasil comparten prácticamente los mismos indicadores socioeconómicos, es probable que la opción que los migrantes de Paraguay y Bolivia toman por Argentina – o la menor preferencia que tienen por Brasil – esté relacionada con otros factores estructurales, precisamente, como los marcos normativos nacionales, que se analizan en los párrafos siguientes.

**Cuadro 3**  
**Brasil y Argentina, 2010: Diez principales grupos de población extranjera**

País de residencia	País de nacimiento	Número	Porcentaje sobre total de población extranjera	Índice masculinidad (a)	Cambio porcentual 2000-2010 (b)	Porcentaje de población extranjera en edad laboral (15-65 años)
<b>ARGENTINA</b>						
	Paraguay	550713	30,5	79,7	70,5	78,7
	Bolivia	345272	19,1	98,7	49,0	80,4
	Chile	191147	10,6	87,1	-9,4	74,4
	Perú	157514	8,7	81,9	79,9	87,9
	Italia	147499	8,2	78,8	-31,7	28,4
	Uruguay	116592	6,5	90,8	-0,1	79,0
	España	94030	5,2	75,5	-29,6	27,9
	Brasil	41330	2,3	72,9	22,5	73,8
	China	8929	0,5	121,5	115,4	94,7
	Alemania	8416	0,5	85,9	-15,1	49,3
	<i>Total</i>	<i>1805957</i>	<i>100,0</i>	<i>85,4</i>	<i>19,0</i>	<i>71,4</i>
<b>BRASIL</b>						
	Portugal	137972	23,3	102,7	-35,3	37,3
	Japón	49059	8,3	104,5	-30,8	26,6
	Paraguay	39251	6,6	85,6	36,2	75,6
	Bolivia	38816	6,6	115,5	90,4	81,6
	Italia	37165	6,3	143,1	-32,5	38,6
	España	30736	5,2	121,2	-29,5	36,2
	Argentina	29067	4,9	139,2	5,6	77,2
	Uruguay	24048	4,1	105,5	-2,8	73,6
	Alemania	16241	2,7	140,1	-16,9	50,8
	Chile	15432	2,6	148,8	-9,9	81,0
	<i>Total</i>	<i>592570</i>	<i>100,0</i>	<i>117,3</i>	<i>-13,3</i>	<i>55,9</i>

Fuente: estimaciones del autor en base a datos de IMILA (CEPAL) y Censos de Población en línea.

(a) Relación entre hombres y mujeres migrantes expresado como  $n$  hombres/ $n$  mujeres.

(b) En el caso de Argentina el cambio porcentual es calculado para el período entre 2001 y 2010.

#### 4.2 Legislación migratoria en Argentina

La Política Nacional Migratoria de Argentina está contenida en la Ley 25871, promulgada en Enero de 2004 y sujeta a regulación 6 años después en Mayo de 2010 (Decreto 616/2010). El

documento reemplazó la llamada Ley Videla, creada durante la dictadura de Jorge Rafael Videla. Dentro de la comunidad Latinoamericana la ley migratoria argentina ha sido reconocida como una de las más ejemplares en el ámbito, básicamente por su perspectiva regional que promueve la regularización de los flujos de migrantes provenientes del MERCOSUR y también porque la protección determinante que hace de los derechos humanos de los migrantes (Courtis 2010).

En Argentina, la ley nacional de migración está jerárquicamente bajo los tratados internacionales y otros instrumentos internacionales con estatus constitucional (Courtis 2010). Esta jerarquía asegura la armonización entre las normas nacionales y regionales, incluyendo las disposiciones contenidas en la Convención de Naciones Unidas sobre la Protección de los Derechos de los Trabajadores Migrantes y de sus Familias, ratificada en 2007 mediante la Ley 26206. En otras palabras, todos los extranjeros son gobernados por la Ley 25871 y por los acuerdos ratificados “en el mejor escenario para el migrante”. Incluso, la Ley otorga prioridad expresa a las provisiones que contribuyen a la libre circulación de personas a través del área MERCOSUR (Art. 28). El compromiso del Estado argentino de implementar todos los acuerdos internacionales ratificados y convenciones relacionadas con el tema de la migración también se refuerza en el Artículo 12 de la ley.

La adaptación de la ley nacional a los acuerdos internacionales también corre para los dos convenios bilaterales firmados con Bolivia y Paraguay. El primero refiere al Convenio Migratorio Laboral entre Argentina y Bolivia, vigente desde 1999, más su protocolo adicional ratificado en 2003. El segundo refiere al Convenio Migratorio Laboral entre Argentina y Paraguay firmado en septiembre de 2001, pero que aún espera la ratificación. Estos instrumentos persiguen garantizar ciertas condiciones legales para la migración e inclusión de migrantes en el mercado laboral, tomando en cuenta su acceso al sistema nacional de provisiones y tributos (Pérez Vichich 2003). Algunas cláusulas de los instrumentos bilaterales lidian con las sanciones a individuos que emplean migrantes irregulares (Art. 14); información sobre los derechos y deberes de migrantes (Art. 20); la promoción de programas para la integración de trabajadores extranjeros; y la reactivación de áreas fronterizas como lugares para la promoción de empleo y proyectos emprendedores. De manera importante, los trabajadores independientes también están cubiertos por estos acuerdos (Pérez Vichich 2003).

La Ley 25871 distingue tres categorías principales de residencia: permanente, temporaria y transitoria. Esposas, hijos y parientes de residentes permanentes también reciben dicho status, así como los hijos de ciudadanos argentinos nacidos en el extranjero (Art. 22).

Trabajadores migrantes, junto con inversionistas, académicos, científicos, estudiantes y otras sub-categorías están dentro de la clasificación de residentes temporarios. Específicamente, la definición de trabajador migrante empleada en la Ley es una persona “que ingresa al país para desarrollar cualquier actividad lícita, remunerada, con la autorización de permanecer en el país hasta un máximo de tres años, renovable, con múltiples entradas y salidas, con permiso para trabajar como dependiente” (Art. 23, inciso a). Aunque el trabajador extranjero independiente no está catalogado como migrante, está reconocido dentro de la categoría de residente temporario como “inversionista” o “rentista”. Según los expertos, la categoría ocupacional de trabajador independiente es una figura bien adecuada para propósitos administrativos. Dicha categoría no sólo sigue los estándares internacionales sino que también sugiere una adaptación adecuada de las normas a la situación regional, donde los trabajadores independientes ocupan una proporción significativa de la fuerza de trabajo (ILO 2002; Pérez Vichich 2003). Los ciudadanos del MERCOSUR reciben una clasificación distinta basada en el criterio de nacionalidad, pero también caen dentro de la categoría de residentes temporarios, es decir, también están autorizados para desarrollar trabajos asalariados ya sea como dependientes o independientes.

Los migrantes con documentos de residencia irregulares están privados del derecho a trabajar, pero interesantemente, a pesar de la prioridad del Estado por rechazar la contratación de migrantes indocumentados, el Artículo 16 de la ley nacional es muy claro en determinar que no hay espacio para que los empleadores violen los derechos laborales de los migrantes. Esto significa, por ejemplo, que todos los migrantes tienen derecho a recibir un salario por trabajo exigido, independiente de su situación irregular. De manera similar, el Artículo 56 dice que el estatus irregular no eximirá a los empleadores de cumplir con las obligaciones establecidas en el Código Laboral respecto del empleo de trabajadores extranjeros. LA Ley 20744 sobre Contratos de Trabajo también prohíbe cualquier tipo de comportamiento discriminatorio hacia los trabajadores basado en la nacionalidad (Pérez Vichich 2003).

Promover la integración social de aquellas personas admitidas como residentes permanentes es uno de los objetivos constitutivos de la ley argentina (Art. 3). En consecuencia, los trabajadores migrantes dentro de la categoría de residentes “temporarios” no serían el principal blanco de los esfuerzos de integración. Pero aun así, la ley contiene cláusulas explícitas promoviendo la integración de todos los trabajadores migrantes que estén residiendo legalmente al mercado de trabajo, a fin de que sus cualificaciones puedan ser bien utilizadas “para contribuir al desarrollo económico y social del país”.

La disposición mencionada arriba nos conduce al tema del reconocimiento de estudios. Aunque la Ley nacional en Argentina es más bien silenciosa respecto de la oportunidad de convalidar los títulos profesionales obtenidos en el extranjero, el país ya ha firmado al menos cinco de las decisiones del MERCOSUR sobre integración educacional para el reconocimiento de certificados, diplomas, títulos, estudios de nivel primario y secundario no técnico.<sup>3</sup> Desde entonces, las autoridades nacionales han tenido un rol activo en el mejoramiento de la movilidad de estudiantes a nivel regional. Algunas de las acciones concretas realizadas después de la ratificación de la Decisión CMC Número 26 del 2002<sup>4</sup> incluyen la actualización de la ley respectiva; la difusión de manuales informativos; y, la implementación de una encuesta nacional para caracterizar a la población estudiante proveniente del MERCOSUR (Argentina, Ministerio de Educación 2009). Otros acuerdos del MERCOSUR, no obstante, aún esperan por la ratificación de Argentina para entrar en vigencia.

En último lugar vale mencionar que, aunque Argentina no ha firmado los acuerdos del MERCOSUR sobre regulación interna de migrantes (Decisión CMC 28/02), el país ha intentado mejorar la manera en que es manejada la irregularidad. En esto, algunos estudios puntualizan que las políticas más restrictivas del pasado condujeron muchas veces a la acumulación de migrantes indocumentados, la que se ha resuelto a través de procesos de regularización esporádicos, pero que no han atacado el problema de manera sustentable (Pérez Vichich 2003). Con el advenimiento de la nueva ley de migración, Argentina ha flexibilizado la admisión de migrantes, pero defendiendo el criterio de regularidad como el mejor canal.

#### 4.3 *Legislación migratoria en Brasil*

La principal legislación en torno a materias migratorias en Brasil es la Ley 6815, Estatuto del Extranjero, que ha estado vigente desde el 19 de Agosto de 1980, y la Ley 6964 del 8 de Diciembre del mismo año, la que actualiza ligeramente la anterior. El Estado no cuenta con ningún documento escrito que encierre una política nacional sobre la migración, como es en Argentina. Brasil más bien posee un conjunto de disposiciones aisladas y algunas de ellas desactualizadas con la realidad local. Sin embargo, si alguna política migratoria pudiese

---

<sup>3</sup> Véase por ejemplo las Decisiones CMC 04/94; 07/95; 08/96; 04/99 y 26/2002.

<sup>4</sup> Protocolo de Integración Educativa y Reconocimiento de Certificados, Títulos y Estudios de Nivel Primario y Medio No Técnico entre los Estados Partes del MERCOSUR, Bolivia y Chile.

inferirse de las leyes existentes, ésta insinuaría que la migración es tratada como parte de un proceso deliberado de desarrollo nacional (Santestevan 2013). Otros han hecho hincapié en el hecho de que las leyes brasileñas sobre migración están claramente permeadas por los principios de defensa nacional característicos de la contingencia histórica del tiempo en el que fue creada la ley (Patarra *et al.* 2011).

Con todo, algunos elementos orientadores para el manejo de la administración pueden identificarse en la Constitución Federal brasileña de 1988. En el Artículo 4, se adelanta como principio fundamental el que la República de Brasil perseguirá la integración económica, política, social y cultural de los pueblos latinoamericanos. En el Artículo 5, la Constitución garantiza que ciudadanos nativos y residentes extranjeros tienen igual derecho a la vida, libertad, igualdad, seguridad y propiedad en los términos establecidos por dicha Constitución. El documento continúa listando algunos de los derechos básicos a los cuales tienen acceso los extranjeros, tales como el derecho de desarrollar cualquier tipo de trabajo, pero en la medida que posean las cualificaciones profesionales requeridas por la ley. También postula que los cargos y funciones públicos sólo son accesibles a los extranjeros que cumplan con los requisitos establecidos por la ley (Patarra *et al.* 2011).

En relación a la admisión, la Ley 6815 distingue entre visas de tránsito, turismo, temporarias, residencia permanente y otras. Los extranjeros que obtienen una visa de turismo, tránsito o de estudiante no están autorizados a desarrollar trabajo remunerado. En el caso de los residentes temporarios – excluyendo estudiantes – su admisión al mercado de trabajo está sujeta a la exhibición de un contrato de trabajo, por lo que sólo están autorizados a trabajar para la empresa que los contrata (Patarra *et al.* 2011).

Dadas estas condiciones de admisión, según Santestevan (2003) la pseudo-igualdad de trato entre migrantes y nacionales declarada en la Constitución recae exclusivamente sobre la categoría de residentes permanentes, *i.e.* aquellos extranjeros que tienen la intención de permanecer definitivamente en el país y cumplen con los criterios de selección estipulados en la ley migratoria y definidos por el Consejo Nacional de Inmigración (Art. 17). Sin embargo, como ya notara Santestevan (2003), la admisión y otorgamiento de una visa permanente dependerá en último término de cuánto se adapte el trabajo que el extranjero quiere desarrollar al plan brasileño de desarrollo. En otras palabras, el potencial residente debe calzar con la necesidad de trabajadores especializados que plantea el país, a fin de contribuir a expandir sectores determinados de la economía nacional (Art. 16). Esto significa que obtener una visa permanente puede incluso estar condicionado al ejercicio de ciertas actividades y al establecimiento en ciertas regiones del país (Art. 18).

Algunos entendidos dicen que el aumento de migrantes irregulares – especialmente de Bolivia – que ha tenido lugar en años recientes, se debe al endurecimiento de los criterios de admisión (Silva 2008 en Patarra *et al.* 2011). Aparentemente, las alternativas de obtener la residencia definitiva están limitadas a empresarios y migrantes con altas cualificaciones.

La Ley 6815 también establece algunas restricciones generales para extranjeros. Entre estas se destaca la prohibición de participar como administradores o representantes de asociaciones sindicales y profesionales (Santestevan 2003). Las únicas asociaciones permitidas son aquellas creadas con propósitos culturales, religiosos, recreativos, de asistencia, deportivos o de clubes sociales.

En materia de restricciones laborales, es imperativo traer a colación el tema de las cuotas para limitar el número de extranjeros que pueden ser contratados por firmas locales. El Código Laboral brasileño de 1934 aplica el principio de “proporcionalidad” para los obtentores de visas temporarias (Art. 352, CLT). Básicamente, la norma dispone que “todas las firmas industriales o comerciales requieren asegurar que al menos dos tercios de su personal sean brasileños”. El principio también se extiende a los salarios, *i.e.*, “la suma total de salarios pagados a empleados brasileños debe ser más del doble del monto pagado a extranjeros”. Esta norma claramente tiene el propósito de proteger y preservar las oportunidades de trabajo para los ciudadanos nativos. Algunos expertos mantienen que la regla fue derogada con el advenimiento de la Constitución de 1988, porque contradecía la cláusula constitucional sobre igualdad de trato entre ciudadanos y no ciudadanos (Oliveira 2008, Santestevan 2003). No obstante, la abolición de dicha norma no ha sido establecida oficial ni públicamente, lo que aún puede conducir a algunos empleadores a usarla.

Por lo general, el problema de la irregularidad de la población migrante se ha abordado a través de procesos esporádicos de regularización masiva, también conocidos como “amnistías”. Tres regularizaciones se realizaron en 1981, 1988 y 1998 (Patarra *et al.* 2011). La última de ellas tuvo lugar en 2009 mediante el Decreto 6893/2009, que le dio la oportunidad de regularizar su situación migratoria a todos los migrantes que vivían ilegalmente y habían ingresado al país antes del 1 de febrero de 2009. El gobierno recibió unas 42.000 solicitudes, de las que 17.000 eran de personas nacidas en Bolivia (OIM 2010 citado en Patarra *et al.* 2011). Ya hemos dicho que el problema de estos mecanismos es que no resuelven el problema de la irregularidad de raíz. Más bien representan reacciones aisladas y paliativas que revelan la grave insuficiencia de la legislación vigente a la realidad actual. Dicho por los expertos:

“Es en el ámbito del trabajo donde la vida de los inmigrantes se complica, partiendo por la burocracia para obtener los documentos de residencia permanente que, a pesar de las palabras del entonces presidente Lula, no resuelve sus problemas, sus necesidades, mucho menos los problemas de discriminación, la explotación y la falta de derechos – que han permanecido intactos con la Ley de Amnistía” (Patarra *et al.* 2011:214).

Algunos estudios afirman que la presencia persistente de inmigrantes indocumentados en Brasil a pesar de los numerosos esfuerzos implementados para regularizarlos, es causada por la falta de difusión de los beneficios concedidos por las amnistías y acuerdos internacionales y por la burocracia para acceder a tales beneficios. Sin embargo, la mayor parte de la indocumentación se debe a que estos procesos esporádicos sólo proporcionan visas temporales. Por el contrario, la obtención de la visa permanente depende de poder comprobar que se tiene una profesión o empleo legal, “algo muy lejos de una gran masa de inmigrantes en condiciones precarias que se ganan la vida en las actividades del mercado informal, como vendedores ambulantes y pequeñas fábricas de prendas de vestir” (Patarra *et al.* 2011:215). El círculo vicioso entre la irregularidad migratoria y la informalidad laboral queda de manifiesto en el caso de Brasil.

En general, la legislación vigente ha sido objeto de críticas debido a su obsolescencia con respecto a la situación actual de la migración en Brasil. Por ejemplo, el documento hace caso omiso de los tratados internacionales y no es explícito sobre los derechos humanos fundamentales de los migrantes. Otros obstáculos legales con respecto a la inclusión de los trabajadores extranjeros y sus familias se han observado, como la falta de acceso a las escuelas públicas y la atención de salud. Al parecer, estos servicios se les han negado debido a la falta de recursos humanos e instalaciones (Patarra *et al.* 2011).

Curiosamente, en el ámbito internacional, Brasil es el único miembro del MERCOSUR que no ha firmado la Convención de las Naciones Unidas sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares. El hecho es sorprendente teniendo en cuenta que los no-signatarios suelen ser los países receptores con una relativamente alta presencia de inmigrantes en su población, que no es el caso de Brasil.

Por otra parte, el Estado ha adherido a tres acuerdos bilaterales con competencia sobre la población nacida en Bolivia: 1) un acuerdo firmado en 2004 para las facilidades de entrada y tránsito de nacionales en ambos territorios; 2) un acuerdo para permisos de residencia, trabajo y estudio de habitantes fronterizos, promulgado en 2009 por el Decreto 6737 y; 3) el acuerdo de 2005 sobre regulación migratoria, que en 2007 se pospuso por un año. Según algunos estudios, el Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil ha ofrecido cierta resistencia a renovar este acuerdo basándose en el principio de reciprocidad y afirmando que

“el número de brasileños que ha regularizado su situación en Bolivia es irrisorio en comparación con el número de bolivianos regularizados en territorio nacional” (Patarra *et al.* 2011:215). En el caso de los migrantes provenientes de Paraguay, no existe un acuerdo bilateral que promueva, acelere o regule su admisión y trabajo en territorio brasileño.

Ciertamente, en la competencia del MERCOSUR, el país ha firmado casi todas las decisiones orientadas a facilitar la movilidad e integración de los migrantes, incluidos los acuerdos más importantes en materia de seguridad social y de residencia para nacionales. Este último entró en vigor recientemente, en el año 2009 a través del Decreto 6964/2009. Sin embargo, no puede garantizarse que estos acuerdos se han incorporado adecuadamente en la legislación nacional de 1988.

En los últimos años se han observado nuevos esfuerzos para cambiar la actual Ley de Migración. En 2006, el Gobierno comenzó a circular un borrador de una nueva ley y la sometió a discusión pública. El resultado de ese proceso fue un nuevo proyecto de ley (PL 5655/2009) enviado al Congreso en julio de 2009, pero la propuesta sigue a la espera de la aprobación del Gobierno.

En este punto, la revisión de la legislación nacional y el análisis de su correspondencia con los instrumentos acordados en el MERCOSUR ayuda a definir en qué medida las facilidades para la movilidad que han sido alentadas desde arriba, se incorporan en el ámbito nacional. Ciertamente, la evidencia revisada indica que, con respecto a la inclusión de la población extranjera en el mercado laboral formal, Brasil cuenta con un corpus normativo más rígido que el de Argentina y menos armonizado con los estándares internacionales y regionales.

## **Conclusión**

---

Desde su conformación en 1991, el bloque económico MERCOSUR ha estado crecientemente apoyando la libre circulación de sus nacionales entre los Estados miembros, guiados por la creencia de que la movilidad laboral es esencial para alcanzar una mayor integración económica y desarrollo. Pese a las facilidades que existen a nivel regional para el movimiento e inclusión regular de trabajadores extranjeros, los migrantes internacionales aparecen sobrerrepresentados dentro de la fuerza de trabajo informal (OIT 2002).

Esta investigación intentó explicar por qué los migrantes tienden a comprometerse con el empleo informal. Es que trabajan informalmente simplemente porque lo encuentran más favorable para su subsistencia, o es que hay otros obstáculos estructurales en juego?

Desafiando a las teorías que postulan que la principal causa de la informalidad yace en un tema de preferencias y voluntad (Maloney 2004), sugiero que, en el caso particular de los migrantes internacionales, ellos no prefieren estar empleados informalmente como primera opción. Apoyando esta hipótesis está la idea de que las personas presentan mayores probabilidades de emigrar de países con alta informalidad porque buscan mejores condiciones de empleo en el exterior (Villarreal y Blanchard 2012). Por lo tanto, la sobrerrepresentación de migrantes en la fuerza de trabajo informal está presumiblemente relacionada con la existencia de obstáculos legales estructurales. Coincidiendo con esta afirmación están los argumentos de las llamadas teorías legalistas de la informalidad, las que establecen que es el ambiente de regulación excesiva lo que excluye a los trabajadores del sector formal (De Soto 1989).

Basada en las medidas de informalidad provistas por Gasparini y Tornarolli (2009) e información demográfica de IMILA, identifiqué los dos países del MERCOSUR con el más alto nivel de informalidad – Bolivia y Paraguay – y encontré que estos casos exhiben unas de las mayores proporciones de emigrantes en la región, apoyando la premisa de que los migrantes tienden a evadir la informalidad. Luego miré los países de destino dentro del MERCOSUR a los que los emigrantes de Bolivia y Paraguay se dirigen preferiblemente. Como estos dos casos resultaron ser Argentina y Brasil, continué analizando los patrones demográficos de los estos stocks de migrantes de Bolivia y Paraguay y descubrí que Brasil recibe por lejos menos migrantes que Argentina tanto en términos relativos como absolutos.

Habiendo observado que los migrantes tienden a evitar los trabajos informales y siguiendo la hipótesis de que la informalidad suele estar relacionada con regulaciones altamente restrictivas, procedí con el análisis comparado de las legislaciones argentina y brasileña, particularmente sobre aquellas leyes e instrumentos que regulan el trabajo extranjero. Asumiendo que los potenciales migrantes conocen el ambiente legal de los supuestos países de destino y que ellos evitan la informalidad, es esperable que estas personas migren al país menos restrictivo. De hecho, los resultados confirman esta hipótesis, desde que se comprobó que Brasil mantiene una política bastante más restrictiva para la admisión y empleo de trabajadores extranjeros, obsoleta y apenas armonizada con las normas internacionales y del MERCOSUR que gobiernan la movilidad laboral. Un ejemplo elocuente

de la rigidez legal en Brasil es la mantención del criterio de proporcionalidad para la contratación de extranjeros.

La política más restrictiva de Brasil, por un lado, y el menor incremento de sus flujos migratorios, por el otro, sugieren que los migrantes no prefieren la informalidad en primera instancia. Ellos más bien se dirigen a países donde esperan tener más facilidades para trabajar en términos formales. La relación aparece aun más fuerte al observar que en Argentina, flujos desde otros países del bloque han crecido considerablemente desde la adopción del Acuerdo de Libre Movilidad y Residencia para Nacionales del MERCOSUR y la concomitante modernización de su política migratoria.

Más aún, estos resultados apoyan la idea de que existe un elemento de agencia personal y racionalidad económica en la decisión de migrar y que las personas migran a fin de mejorar su estándar de vida, pero que también existe una estructura legal en juego, la que puede modificar el curso del proyecto migratorio personal, como lo sugieren las teorías más estructuralistas de la migración.

Adicionalmente, aunque la hipótesis sugerida está inmersa en un marco legalista, también añade nuevos elementos a la teoría, ayudando a comprobar cuán sólido es el argumento de la regulación excesiva en el contexto del MERCOSUR y en el caso de los migrantes internacionales. Como fuera visto en el capítulo anterior, en algunos países las restricciones laborales son más resentidas por los trabajadores migrantes, no sólo porque hay regulaciones específicamente diseñadas para restringir su empleo informal y proteger a los trabajadores nativos, sino también porque estas normas nacionales contradicen fuertemente la normativa regional que promueve la movilidad de trabajadores. En palabras simples, su entrada se torna más fácil pero no su empleo. Dado entonces que el ambiente regulatorio es particularmente más restrictivo para los migrantes que para los nativos, no es raro que los primeros estén sobrerrepresentados dentro de la fuerza de trabajo informal.

Debiese señalar que no intento establecer una causalidad entre la rigidez de los marcos legales nacionales y los flujos de inmigrantes, sino simplemente mostrar una fuerte consistencia entre el comportamiento de ambas variables. Los resultados apoyan fuertemente la hipótesis de que los migrantes a menudo trabajan en condiciones informales no porque lo prefieran, sino porque encaran obstáculos legales estructurales que impiden su inclusión formal.

Es necesario desarrollar más a cabalidad estos hallazgos a través de estudios cuantitativos que puedan controlar el efecto de otros factores involucrados, como por ejemplo, el impacto que las redes sociales tienen en la persistencia de los flujos de

inmigrantes en Argentina y Brasil. También sería valioso complementar los resultados con una exploración cualitativa en la que se consulte directamente a los migrantes sobre sus percepciones y preferencias en torno a la informalidad.

Vale la pena clarificar también que este análisis ha sido realizado exclusivamente sobre el nivel normativo, por lo que sería beneficioso explorar más adelante qué correlato tiene la rigidez o flexibilidad de la legislación nacional en el nivel práctico. Para esto, sería necesario evaluar la calidad del empleo de inmigrantes en los países de destino y determinar cuán estable o precaria es su inclusión en el mercado de trabajo.

Paradójicamente, los países del MERCOSUR concuerdan en la promoción y apoyo de la movilidad de trabajadores pero no todos ellos flexibilizan sus políticas nacionales de manera acorde, como se demostró para el caso de Brasil. Se requiere más investigación a fin de averiguar si la falta de armonización entre los niveles normativos regional y local en Brasil obedece a una estrategia subversiva del Estado para alentar deliberadamente la expansión de la fuerza de trabajo informal con el objeto de reducir los costos de producción y hacer la economía del país más competitiva en el campo global.

## Bibliografía

- Argentina, Ministerio de Educación de la Nación (2009) *Tablas de equivalencias y correspondencia*, Buenos Aires: Ministerio de Educación, Departamento de Validez Nacional de Títulos y Estudios.
- Courtis, C. (2010) “Marcos institucionales, normativos y de políticas sobre migración internacional. Los casos emblemáticos de Argentina, Chile y Ecuador: vicisitudes y perspectivas”, document presented in the *Workshop on Strengthening National Capacities in International Migration Management “Looking Towards the Future: New Trends, Issues and Approaches”*, Santiago, Chile: CELADE-CEPAL.
- Davis, K. (1988), “Social Science Approaches to International Migration”, *Population and Development Review*, Supplement to Vol. 14.
- De Soto, H. (1989) *The Other Path: The Economic Answer to Terrorism*. New York: Harper Collins.
- ECLAC (Economic Commission for Latin America and the Caribbean) (2011) “El Mercosur frente a las tendencias y patrones de la migración internacional en las Américas”, *Conferencia de Empleo del MERCOSUR*, Santiago, Chile: CELADE-CEPAL.
- Feige, E. L. (ed.) (1989) *The Underground Economies: Tax Evasion and Information Distortion*. Cambridge: Cambridge U. Press.
- Gasparini, L. y Tornarolli, L. (2009) “Labor Informality in Latin America and the Caribbean: Patterns and Trends from Household Survey Microdata”, *Desarrollo y Sociedad*, 63, Argentina: CEDLAS.
- Harris, J.R. y Todaro, M.P. (1970) “Migration, unemployment and development: A two-sector analysis”, *American Economic Review*, 60 (1).
- OIT (Oficina Internacional del Trabajo) (2012) *Statistical Update on Employment in the Informal Economy*, on line, [http://laborsta.ilo.org/informal\\_economy\\_E.html](http://laborsta.ilo.org/informal_economy_E.html), [accessed 25/07/2013].
- \_\_\_\_\_ (2002) *Women and Men in the Informal Economy: A Statistical Picture*, Employment Sector International Labour Office, Geneva.
- Lee E.S. (1966) “A Theory of Migration”, *Demography*, 3 (1), pp. 47 – 57.
- Lewis, W.A. (1954) “Economic development with unlimited supplies of labour”, *Manchester School*, 22: pp. 139-191.
- Maloney, W. F. (2004) “Informality Revisited”, *World Development*, Vol. 32 (7), pp. 1159–1178, Washington, DC: The World Bank.
- \_\_\_\_\_ (1999) “Does Informality Imply Segmentation in urban Labor Markets? Evidence from Sectoral Transitions in Mexico”, *The World Bank Economic Review*, Vol. 13 (2), Washington, DC: The World Bank.

- Mármora, L.; Attilio, M. G.; Gianelli, M. L. and Vega, Y. (2011) "Argentina", in Chiarello, L. M. (ed.) *Las políticas públicas sobre migraciones y la sociedad civil en América Latina: los casos de Argentina, Brasil, Colombia y México*, New York: Scalabrini International Migration Network Inc.
- Martínez, J. y Stang, F. (2005) "Lógica y paradoja: libre comercio, migración limitada. Memorias del Taller sobre Migración Internacional y Procesos de Integración y Cooperación Regional", *Serie Seminarios y Conferencias*, 45, Santiago, Chile: ECLAC.
- Massey, D.; Arango, J.; Hugo, G.; Kouaouchi, A.; Pellegrino, A. y J.E. Taylor (1993) "Theories of International Migration: A Review and Appraisal", *Population and Development*, 19 (3), pp. 431-466.
- Oliveira, A. M. (2008) *Immigration laws on Brazil*, Brasilia: Trench, Rossi e Watnabe Advogados; Zacker and Mackenzie International Swiss Veren.
- Packard, T.; Koettl, J.; Montenegro, C. E. (2012) *In from the shadow: Integrating Europe's informal labor*, Washington DC: World Bank.
- Patarra, N.; Magalhães, D.; Parise, P.; Cutti, D.; Póvoa, H.; Recena, M. y Lacerda, E. (2011) "Brazil", in Chiarello, L. M. (ed.) *Las políticas públicas sobre migraciones y la sociedad civil en América Latina: los casos de Argentina, Brasil, Colombia y México*, New York: Scalabrini International Migration Network Inc.
- Pérez Vichich, N. (2003) Marco jurídico de las migraciones laborales: Argentina, Bolivia y Chile", in ILO (ed.) "Migraciones laborales en Sudamérica: el Mercosur ampliado", *Estudios sobre migraciones laborales*, 63, Ginebra: Sector de la Protección Social, Programa de Migraciones Internacionales, ILO.
- Perry, G. E.; Maloney, W.F.; Arias, O.S.; Fajnzylber, P.; Mason, A.D.; y Saavedra-Chanduvi, J. (2007) "Informality: Exit and Exclusion", *World Bank Latin American and Caribbean Studies*, Washington, DC: The World Bank.
- Piore, M. J. (1979) *Birds of passage: Migrant labor and industrial societies*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Portes, A.; Castells, M. y Benton, L. (eds) (1989) *The informal economy: studies in advanced and less developed countries*, Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Ravenstein E. G. (1889) "The Laws of Migration", *Journal of the Royal Statistical Society*, 52 (2), pp. 241-305.
- Rodrik, D. (2002) "Feasible Globalizations", *NBER Working Paper Series*, 9129, Cambridge: National Bureau of Economic Research.
- Santestevan, A. M. (2003) "Marco jurídico de las migraciones laborales: Brasil, Paraguay y Uruguay", in ILO (ed.) "Migraciones laborales en Sudamérica: el Mercosur ampliado", *Estudios sobre migraciones laborales*, 63, Ginebra: Sector de la Protección Social, Programa de Migraciones Internacionales, ILO.
- Schneider, F. y Enste, D.H. (2000) "Shadow Economies: Size, Causes, and Consequences", *Journal of Economic Literature*, Vol. XXXVIII (March 2000) pp. 77-114, Pennsylvania, U.S.A: American Economic Association.
- Stouffer S. A. (1940) "Intervening Opportunities: A Theory Relating Mobility and Distance", *American Sociological Review*, 5 (6), pp. 845-867.
- Tapinos, G. P. (2000) *Globalization, regional integration, international migration*, Oxford, UK: UNESCO.
- Tokman, V. E. (2008) "Movilidad internacional de personas y protección social", *Serie Macroeconomía del Desarrollo*, 67, Santiago, Chile: ECLAC.
- Villarreal, A. y Blanchard, S. (2012) "How job characteristics affect international migration: the role of informality in Mexico", in *Demography*, 50, pp. 751-775, USA: Population Research Center, University of Texas.
- Wallerstein, I. (2004) *World-Systems Analysis: An Introduction*, Durham, USA: Duke University Press.
- Zanfrini, L. (2007), *La Convivencia Interétnica*, translated edition from Pepa Linares, Madrid, España: Alianza Editorial.