

# ANÁLISIS

## investigaciones



JULIO 2016

### EL FENÓMENO DE LA MIGRACIÓN DESDE UNA PERSPECTIVA REGIONAL

Evolución de la migración en Bolivia

**Javier Aliaga Lordemann y Roberto Romano Burgoa**

Globalización y Migraciones: La mercantilización de las personas

**Javier Ramos**

Una aproximación a las migraciones como fenómeno global y a los inmigrantes bolivianos en España como fenómeno particular

**Susana Aguilar Fernández**

Migración, Ciudadanía y Políticas Públicas

Una construcción desde lo local

**Giuliana Guzzo**



# ANALISIS

investigaciones



JULIO 2016

## EL FENÓMENO DE LA MIGRACIÓN DESDE UNA PERSPECTIVA REGIONAL



## Revista Análisis e Investigaciones N° 7

### Director Fundación Hanns Seidel

Philipp Fleischhauer

### Director Carrera Ciencia Política y Gestión Pública - UMSA

Marcelo Peralta García

### Director Carrera Derecho - UMSA

Javier Tapia Gutierrez

### Consejo Editorial

Franklin Pareja Aliaga

Justino Avendaño Renedo

### Diseño de tapa:

3K kamaleon Impresión Gráfica

### Diagramación:

Jorge Dennis Goytia Valdivia

<http://gyg-design1.blogspot.com/>

### Impresión:

SOIPA Ltda.

<http://imprentasoipa.blogspot.com/>

### Depósito Legal:

4 - 1 - 1423 - 13

La Paz - Bolivia, 2016

Esta publicación se distribuye sin fines de lucro, en el marco de la cooperación internacional de la Fundación Hanns Seidel con la UMSA.

Los artículos que se publican a continuación, son de exclusiva responsabilidad de los autores y no expresan necesariamente el pensamiento de las carreras de Derecho y Ciencia Política y Gestión Pública de la UMSA y de la Fundación Hanns Seidel.

Se autoriza la reproducción total o parcial del contenido con la inclusión de las fuentes, siempre y cuando su utilización sea sin fines de lucro.

# Índice

Presentación.....	5
Introducción .....	7
Evolución de la migración en Bolivia.....	9
Introducción .....	9
1. La migración: teorías fundamentales y principales metodologías .....	11
2. Migración en Bolivia: descripción de los perfiles migratorios .....	20
3. Estudios sobre la migración boliviana.....	27
4. Conclusiones .....	33
Bibliografía .....	35
Anexo 1 .....	37
Globalización y Migraciones: La mercantilización de las personas.....	39
Introducción .....	39
1. El contexto socio-económico de las migraciones .....	42
2. Las Propuestas del “Consenso de Washington” para compensar los desequilibrios de la Globalización: Objetivos del Milenio, Agenda de Empleo Digno y Piso Social Mínimo.....	56
3. Las migraciones como fenómeno económico .....	61
4. Finanzas Públicas.....	68
5. Refugiados y migraciones humanitarias .....	69
6. Un cambio en el discurso sobre la emigración .....	72
7. Conclusiones.....	74
Bibliografía .....	77

Una aproximación a las migraciones como fenómeno global y a los inmigrantes bolivianos en España como fenómeno particular.....	81
Introducción .....	81
1. El Fenómeno Global de la Migración .....	82
2. Oferta y demanda en los procesos migratorios .....	86
3. Los Procesos Migratorios en España.....	89
4. Los bolivianos en España.....	97
5. Conclusiones.....	108
Bibliografía .....	111

#### Migración, Ciudadanía y Políticas Públicas

Una construcción desde lo local .....	115
Introducción .....	115
1. Ciudadanía, Democracia Local y Políticas Públicas.....	117
2. Bolivianos en Argentina: etapas y configuración ciudadana .....	128
3. Ejercicio de ciudadanía de la comunidad boliviana en Mendoza. Caso: departamento de Las Heras.....	132
4. Conclusiones previas .....	148
5. Consideraciones finales.....	150
Bibliografía .....	151

# Presentación

Con grata complacencia, las carreras de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad Mayor de San Andrés y la Fundación Hanns Seidel en Bolivia, presentan una nueva entrega de la revista *Análisis e Investigaciones*, cuya temática aborda los fenómenos migratorios, sus causas, efectos y desafíos en el orden global. Como no podía ser de otra manera, para esta séptima entrega hemos invitado a cinco intelectuales de primer nivel: los investigadores bolivianos Javier Aliaga Lordemann y Roberto Romano Burgoa, la investigadora argentina Giuliana Guzzo y los académicos españoles Susana Aguilar y Javier Ramos. Los autores, desde distintas ópticas y perspectivas –algunas veces vinculadas a la realidad de bolivianos en el exterior y otras a nivel global–, nos proponen cuatro trabajos de lectura ágil y amigable, abordando el problema de la migración como un fenómeno que, hoy por hoy, constituye uno de los temas de la agenda mundial más preocupantes. Estamos confiados en que el amable lector disfrutará cada uno de los artículos referidos al fenómeno de la migración.

Queremos expresar nuestro profundo agradecimiento y satisfacción por la aceptación que ha tenido la revista en los círculos intelectuales y académicos más exigentes de nuestro medio, como una propuesta de calidad con rigor científico. Agradecemos infinitamente a todas las personas e instituciones que han formado parte de este desafío que, con el tiempo, ha ido madurando y consolidándose de manera gradual.

Con la participación de notables académicos, investigadores y líderes de opinión nacionales e internacionales en calidad de articulistas, la revista *Análisis e Investigaciones* ha logrado posicionarse como una fuente de

consulta certera y de alta calidad. Este hecho responde al enfoque que han recibido las diversas temáticas abordadas en los diferentes números. Estas temáticas han sido producto de una cuidadosa selección que procura responder con pertinencia y un alto grado de cientificidad a las inquietudes de diversos públicos acerca de fenómenos de orden local, nacional y global.

Esperamos que los amables lectores disfruten esta nueva entrega. Nosotros nos sentimos muy complacidos de poder brindarles un texto que no es pretencioso en su alcance, pero que es muy probable que sea útil y valioso para reflexionar y ampliar el horizonte de la crítica y el análisis de uno de los fenómenos más serios y preocupantes a nivel mundial.

# Introducción

El fenómeno de la migración es un tema extremadamente amplio. En las últimas décadas, este fenómeno ha mantenido una tendencia ascendente sostenida, que nos muestra el desplazamiento de gente de un continente a otro, de un país a otro, del campo a la ciudad, etc. Existen muchos tipos de migración, pero casi todos tienen un común denominador: la búsqueda de mejores condiciones de vida o mejores oportunidades. Sin embargo, las razones de la migración, aunque principalmente económicas, son de distinto tipo: medioambientales, religiosas, políticas... En muchos de estos casos, la población que migra se ve obligada a hacerlo, siendo su capacidad de decisión, en cuanto a tiempos de salida y países de elección, prácticamente nula. Este fenómeno ha trastocado duramente la conducta de las sociedades, que reaccionan de diferentes maneras ante la creciente población extranjera (inmigrantes). Esta, por distintas razones, empieza a generar cambios algunas veces positivos y otras veces negativos en las sociedades. Por eso, es difícil precisar la fenomenología de este problema, debido a su multicausalidad y multifactorialidad.

En el presente número, se pretende analizar algunos aspectos relacionados a la migración, desde perspectivas generales y concretas en algunos casos, en base a la visión de los autores, que nos brindan una mirada al contexto global y a la situación de los migrantes bolivianos en Argentina y España. La politóloga e investigadora argentina Giuliana Guzzo escribe el artículo "Migración, Ciudadanía y Políticas Públicas, una construcción desde lo local", en el que aborda la situación de los migrantes bolivianos en Argentina. La autora señala que aún existen deficiencias a nivel de los gobiernos locales en materia de difusión de derechos que amparan a la comunidad inmigrante. Estos gobiernos olvidan o ignoran su rol primordial

como entidades integradoras en la recepción, generación e implementación de políticas públicas propias de su competencia para el fortalecimiento y trabajo indispensable del entramado social. Así mismo, la autora manifiesta que la mirada local en la construcción de una ciudadanía integrada es fundamental para la incorporación de comunidades de origen inmigrante al territorio argentino. Por otra parte, la doctora e investigadora española Susana Aguilar presenta el artículo “Una aproximación a las migraciones como fenómeno global y a los inmigrantes bolivianos en España como fenómeno particular”. La autora parte de un panorama global con valiosa y abundante información de datos y análisis empírico para, posteriormente, focalizarse en el caso particular de la realidad que viven los inmigrantes bolivianos en España. Aguilar explora los aspectos culturales, económicos y educativos de las condiciones en las cuales viven los ciudadanos bolivianos en España, la octava población más grande de inmigrantes en dicho país.

Desde una visión específica, los investigadores economistas bolivianos Javier Aliaga Lordemann y Romano Burgoa retratan la migración boliviana. Con un marco teórico conceptual interesante, basado en modelos y una impronta económica sutil e ilustrativa, se define con precisión los fenómenos articulados a la migración. Finalmente, el académico e investigador español Javier Ramos escribe el artículo “Globalización y Migraciones: La mercantilización de las personas”. Desde una perspectiva politológica y con un marcado estilo de investigación social, en este artículo se analizan las migraciones como parte del desajuste socio-económico producido por el modelo de crecimiento excluyente promovido por el neo-liberalismo. La creciente mercantilización, inversión especulativa y financialización a escala global se ha traducido en una creciente desigualdad global y el empeoramiento de las condiciones laborales, salariales y sociales para un número creciente de personas.

Como se puede apreciar, la riqueza y diversidad de enfoques hacen de esta séptima entrega de la revista *Análisis e Investigaciones*, un texto de buena lectura y generosa cantidad de datos empíricos de la realidad global y nacional, con respeto a la problemática de la migración.

# Evolución de la migración en Bolivia

*Javier Aliaga Lordemann<sup>1</sup>*

*Roberto Romano Burgoa<sup>2</sup>*

## Introducción

En el año 2000, se registró que la población mundial era de 6100 millones. En la actualidad existen alrededor de 7000 millones de habitantes en todo el mundo. Dado el acelerado crecimiento de la población -que mantiene, en promedio, un ritmo anual de 1.2%, según los datos del Banco Mundial-, se puede esperar que existan diferentes incentivos para que la gente se traslade de un lugar a otro. En general, los procesos migratorios tienden a proyectarse de manera creciente, especialmente desde los países de menor desarrollo hacia los más avanzados. Las zonas urbanas son las que, en su gran mayoría, reciben a la mayor cantidad de migrantes, por lo que muchos países han ido adoptando políticas que eviten que dichos flujos migratorios generen externalidades negativas y perjuicios para el desarrollo de una ciudad o de

- 
- 1 Javier Aliaga Lordemann es economista. Actualmente es Vicepresidente de la Academia Boliviana de Ciencias Económicas. Dentro de su trayectoria profesional ha trabajado en temas de crecimiento económico, análisis de coyuntura, economía ambiental y experimental. Desde 2013 viene investigando temas migratorios en contextos campo-ciudad, así como migración internacional.
  - 2 Roberto Harry Romano Burgoa estudió economía en la Universidad Católica Boliviana San Pablo. Desempeñó actividades de investigación en Naciones Unidas y desde el año 2014 trabaja en temas de migración, modelos de equilibrio general y seguridad alimentaria.

un país. Por ejemplo, en Alemania, a través de su canciller Ángela Merkel, se desarrollaron políticas para reducir la crisis que provocó la ola de inmigrantes orientales a causa de la guerra en Siria.<sup>3</sup>

Durante los últimos 50 años, los movimientos demográficos han tenido procesos crecientes y muy significativos, considerando diferentes contextos históricos y perfiles migratorios. Según un nuevo informe publicado por la Organización Internacional para las Migraciones (OIM),<sup>4</sup> se estima que alrededor del mundo existen 740 millones de migrantes internos (Migración Urbano-Rural), adicionalmente, la migración internacional (de país a país) asciende a los 232 millones de personas, de los cuales cerca de un 50% habita en los diez países de mayores ingresos y altamente urbanizados. Como resultado importante, algunas de las ciudades en las que reside gran parte de los migrantes internos e internacionales son latinoamericanas, entre las cuales se destacan Buenos Aires, Río de Janeiro, Sao Paulo y México D.F. Según los datos mencionados, la gran proporción de migración interna es llamativamente alta e incluye a países desarrollados y emergentes.

Basándonos en los registros históricos, en la década de los 70, a nivel mundial, los procesos de urbanización tuvieron un acelerado crecimiento especialmente en la región latinoamericana. En 1965, ocho de 16 países de la región habían atravesado el umbral de urbanización (el 50% de la población total en las ciudades) y, a fines de la década de los 80, todos los países –salvo Costa Rica, El Salvador, Guatemala y Honduras– habían cruzado ese umbral. Se espera que, entre los años 2000 y 2030, la mayor parte del crecimiento de la población se concentre en las áreas urbanas de los países menos desarrollados; mientras que, en conjunto, se espera que la población rural disminuya ligeramente.

---

3 La aplicación de las modificaciones al conjunto de políticas migratorias que tiene Alemania aún está sujeta a una votación electoral, en la cual se establecen mayores restricciones para otorgar el asilo a varios migrantes.

4 *The World Migration Report 2015 – Migrants and Cities: New Partnerships to Manage Mobility*, 2015.

En Bolivia, diversos indicadores sugieren que el proceso migratorio ha tenido una tendencia creciente. Según los registros de la Dirección General de Migraciones (DGM), se estima que el último semestre de 2015 salieron 628.161 bolivianos del país y volvieron 520.271, manteniendo aún el saldo negativo de migración de Bolivia. Consecuentemente, la cantidad de mujeres que residen fuera del país se incrementó, alcanzando una cifra de 249.824 bolivianas. Además, según datos del Censo Nacional de Población y Vivienda realizado el año 2012, del total de bolivianos que viven en otros países el 38,2% se encuentra en Argentina; un 23,8% en España; el 13,2% en Brasil; el 5,9% en Chile; 4,2% en Estados Unidos y el restante en otros países, lo cual representa un 14,7% del total. Por otro lado, la migración interna (procesos de urbanización) aún no ha llegado a su límite y se estima que en los siguientes años la relación de la distribución demográfica campocidad seguirá favoreciendo con altos porcentajes a la zona urbana, con una tendencia estrictamente creciente.<sup>5</sup>

El principal objetivo del presente trabajo es analizar la dinámica migratoria boliviana con base en diferentes indicadores demográficos y proyecciones que diversas instituciones internacionales han realizado. El documento está compuesto por tres partes: en la primera se hace un análisis de las teorías y metodologías de cálculo del fenómeno migratorio realizado por los autores más destacados y más influyentes en su época; la segunda sección presenta la descripción de la dinámica migratoria boliviana y la recopilación de los trabajos más fundamentales de migración interna hecha por investigadores bolivianos; finalmente, se presentan las conclusiones más resaltantes de la investigación.

## 1. La migración: teorías fundamentales y principales metodologías

En la presente sección se establecerá una recopilación importante a nivel técnico de las fuentes bibliográficas principales que abordan el problema de la migración a nivel general.

---

5 En la sección de análisis de la migración en Bolivia se profundizará en el tema.

Las causas de la migración son muy variadas. Muchos autores desarrollaron sus teorías a partir de la evidencia empírica. Entre las hipótesis más relevantes, surge de la teoría neoclásica una que contempla la migración como inversión en capital humano. Sjaastad (1962) plantea que la inversión en migración, generalmente, se acompaña con inversiones complementarias, tal como sucede con las inversiones en capital humano. Las migraciones tienen un alto retorno que estimula el crecimiento de las regiones de destino de la población migrante. En consecuencia, las migraciones internas se analizan según los costos y retornos derivados de esa inversión en capital humano. Entre los retornos derivados, se hallan las diferenciales salariales entre las dos regiones de estudio, puesto que este es el mayor incentivo para el migrante. A su vez, se debe analizar que existen costos importantes asociados a la migración que pueden ser mucho más altos que los salarios; por lo tanto, el movimiento poblacional se restringe a las posibilidades intertemporales de obtener mayores ingresos al migrar.

A través del análisis anterior, diversos estudios posteriores se ocuparon de medir y establecer una relación entre la migración interna y el desarrollo económico de la región en términos de la selección de los migrantes. Para darle sustento a la hipótesis, se supone que los migrantes provienen de diversos grupos: personas más dinámicas y amantes al riesgo;<sup>6</sup> personas con capacidad para despegarse de su entorno tradicional; personas con alta capacidad de adaptación a un ambiente no familiar; y personas estimuladas a moverse de ubicación para mejorar sus condiciones de vida. Esta redistribución de la población promueve el crecimiento económico e incentiva un mayor desplazamiento demográfico de individuos que cumplan esas características.

En síntesis, la teoría neoclásica concluye que los flujos migratorios se establecen a partir de los siguientes aspectos:

---

6 En los mercados financieros, los individuos tienen diferentes comportamientos cuando se enfrentan a decisiones bajo incertidumbre; además, dependen del riesgo que deseen y puedan correr. Una persona es amante del riesgo cuando toma una decisión para obtener el mayor rendimiento posible a pesar de la alta volatilidad de los posibles resultados y la poca probabilidad de ganar.

1. La migración de trabajadores es causada por diferencias salariales entre países y que la eliminación de éstas podría evitar el movimiento de trabajadores.
2. Los flujos internacionales de capital humano responden a las diferencias entre índices de beneficios de capital humano, que pueden ser diferentes del conjunto del índice salarial, provocando distintos patrones de migración.
3. Los mercados de trabajo son mecanismos primarios, por lo tanto, los flujos internacionales de mano de obra se inducen.
4. La forma en que los gobiernos pueden controlar los flujos migratorios es a través de la regulación o influencia en los mercados de trabajo.

El estudio de la migración tuvo su mayor alcance con la publicación de los autores John R. Harris y Michael Todaro,<sup>7</sup> quienes trataron de demostrar que, dadas las políticas de determinación de un salario mínimo relativamente alto, la migración campo-ciudad (Migración Interna) representa una decisión económicamente racional a pesar del desempleo que enfrenten los migrantes. Además, probaron que las políticas económicas para generar oportunidades de empleo en la ciudad a través del uso de “precios sombra” implementado por medio de subvenciones salariales o contratación directa del gobierno, no conducirían necesariamente a un bienestar y, de hecho, puede exacerbar el problema del desempleo. El argumento esencial de los autores es que en muchos países en desarrollo, si una institución gubernamental decide determinar un salario mínimo en la ciudad tal que sea sustancialmente mayor al salario que podría generarse en condiciones de mercado, se podría llegar a un equilibrio con un considerable nivel de desempleo urbano.

El modelo básico representa a dos sectores, uno urbano y el otro rural.<sup>8</sup> El sector urbano se especializa en la producción de bienes manufacturados, de

---

7 *Migration, Unemployment and Development: A Two-Sector analysis*, 1970. Consultar la referencia completa en la bibliografía.

8 Para desarrollar el modelo se asume que el migrante típico conserva sus vínculos con el sector rural, por lo tanto los ingresos que genera como un trabajador urbano se consideran, desde el punto de vista de bienestar sectorial, satisfactorio para el sector rural. También se plantea que existirá un flujo migratorio campo-ciudad siempre y cuando el salario real esperado en

los cuales una parte se exporta al sector rural a cambio de bienes provenientes de la agricultura. El sector rural se especializa en productos agrícolas, cuyos precios se rigen bajo competencia perfecta.<sup>9</sup> Los resultados más importantes resaltan que, si en el sector manufacturero se crea un empleo más a un nivel de salario mínimo, el salario esperado incrementará junto a un mayor incentivo de migrar del campo a la ciudad. La determinación del “salario sombra” o un subsidio salarial permitiría una mejora del bienestar y una reducción del desempleo; sin embargo, el problema de definirlos puede tener efectos negativos en la producción y los outputs de la agricultura. Finalmente, la caída completa del desempleo se lograría, si el salario esperado es igual al salario mínimo fijado en la ciudad.

Por otra parte, considerando la explicación del modelo de Harris y Todaro, Manuel Delgado y Jesús Sánchez<sup>10</sup> realizaron un trabajo de medición de los flujos migratorios provinciales en la región andaluza de España, presentando un modelo que elimina las limitaciones de muchos modelos de migración basados en la maximización de la utilidad y los de coste-beneficio. Los autores plantean contrastar una curva logística,<sup>11</sup> donde intervengan factores no observables, y que la función sea hallar la probabilidad de que un individuo se ubique en la zona urbana. Se considera que existen tres tipos de salarios: en el área urbana  $S_u$  que corresponde al del sector moderno,  $S_o$  que corresponde a un salario marginal y, finalmente, en el área rural el

---

la ciudad exceda al producto real de la agricultura. Además se supondrá que la fuerza laboral total en la ciudad se compone de un proletariado urbano permanente que no guarda ningún vínculo con el sector rural, sumada a la oferta disponible de los migrantes rurales. Finalmente, se establece que el salario esperado de la ciudad será igual al salario mínimo fijo (expresado en productos manufacturados).

- 9 Los precios se establecen en el mercado a partir de la interacción de la oferta y la demanda.
- 10 “Un modelo estocástico para las migraciones entre zonas rural y urbana”, 1988. Consultar la referencia completa en la bibliografía.
- 11 Es una función matemática que permite calcular una variable exponencial de manera tal que se pueda analizar el crecimiento de dicha magnitud.

salario será  $S_r$ . Dichas remuneraciones satisfacen las definiciones del trabajo de Cross (1978),<sup>12</sup> conformando la siguiente desigualdad:

$$S_u > S_r > S_o$$

Existen tres escenarios importantes que provienen de la anterior desigualdad y que dependen de su locación en el periodo  $t + 1$ :

- El individuo vive en el área urbana en  $t + 1$  y encuentra trabajo en el sector moderno urbano.
- El individuo vive en el área urbana en  $t + 1$  pero no encuentra trabajo en el sector moderno.
- El individuo permanece en el área rural en  $t + 1$ .

Lo importante del análisis anterior es que se puede establecer escenarios que puedan calcular la probabilidad de que una persona se encuentre en el área urbana como función de la Tasa de Migración y la diferencia de salarios. También es importante señalar que, cuando la Tasa de Migración tiende a su valor máximo, representamos que los individuos se localizarán en el área urbana con una probabilidad de 1, ya que se trata de definir una curva logística.

Como una forma alternativa de análisis a la teoría neoclásica, surge la “Nueva Economía de la Migración” propuesta por Oded Stark y David E. Bloom.<sup>13</sup> El fundamento principal se basa en las decisiones de migración, las cuales no se determinan mediante características individuales, si no por unidades más amplias de lazos parentales. Típicamente, dichos lazos conforman las familias u hogares en los que los individuos actúan colectivamente no sólo para maximizar las expectativas de renta, sino también para minimizar

---

12 Partir de la probabilidad de que un individuo se encuentre en la zona urbana  $P_t^i$ . Se descartan variables como la edad, tamaño de la familia y otras asociadas a dichas características, porque se pretende describir el fenómeno migratorio a través de los principales factores económicos que involucran un área urbana y otra rural.

13 *The new economics of labour migration*, 1985. Consultar la referencia completa en la bibliografía.

riesgos y rebajar las constricciones asociadas a las insuficiencias de una variedad de mercados, distintos al mercado de trabajo.

Otra propuesta muy importante para medir los efectos de la migración se encuentra en la publicación de Ursula Faura Martínez y Juan Gómez García<sup>14</sup> (2001), quienes realizan una recopilación de cuatro modelos para el cálculo efectivo de dicho fenómeno. Cada uno de los cuatro modelos posee características individuales y que se las puede resumir de la siguiente manera:

a) Modelos Markovianos

Se llaman así por estar basados en las cadenas de Markov.<sup>15</sup> En tales procesos, la generación de predicciones se lleva a cabo mediante el uso de una matriz  $P$ , de probabilidades de transición. Los elementos de  $P$ , notados por  $P_{ij}$ , representan la probabilidad de movimiento desde el estado  $i$  al estado  $j$  durante un periodo de tiempo dado. Para la construcción de dichas matrices deben cumplirse 4 supuestos fundamentales: el sistema tiene la Propiedad de Markov; los cambios de Estado ocurren en tiempos discretos; hay una homogeneidad de todos los elementos del sistema; existe una estacionariedad de las probabilidades de transición.<sup>16</sup> Este modelo indica que, cuanto mayor sea el número de movimientos hacia un estado, más atractivo será, y así más migrantes se moverán hacia él en períodos sucesivos. A largo plazo, existirá un número pequeño de estados que tendrían a la totalidad de la población y el resto quedarían vacíos.

---

14 “Modelos migratorios: una revisión”, 2001. Consultar la referencia completa en la bibliografía.

15 Las cadenas de Markov son un proceso estocástico en el que se evalúa un estado determinado en función de los estados previos. Es decir, se calcula la probabilidad de un estado futuro considerando si los estados pasados tienen alguna influencia en el cálculo.

16 Existen estudios donde se realizan extensiones del modelo de Markov para introducir heterogeneidad a las probabilidades. Entre ellos se encuentran los artículos “A stochastic model of Social Mobility”, de Robert Mc Ginnis (1968), y “The Industrial Mobility of Labor as a Probability Process”, de Isadore Blumen, Marvin Kogan, Philip J. McCarthy (1957).

## b) Modelos Gravitacionales

Estos modelos son muy usados en diferentes economías para poder analizar un proceso de migración internacional, el cual enfatiza que, haciendo uso de las características de las regiones de origen y de destino y algún término que las relacione como la distancia, se tiene como objetivo explicar por qué los movimientos demográficos ocurren según lo observado. Los modelos propuestos son fundamentalmente de dos tipos: aquéllos que se inspiran fuertemente en resultados de la física, y los que intentan generalizar las observaciones realizadas mediante una fórmula matemática general.<sup>17</sup> Basado en la demostración de Zipf (1948), se conoce la expresión general de estos modelos que establecen que el número de movimientos entre dos regiones,  $M_{ij}$ , cuyas poblaciones sean  $P_i$  y  $P_j$ , siendo  $D_{ij}$  la distancia más corta que las separa.

$$M_{ij} = K \frac{P_i P_j}{D_{ij}}$$

## c) Modelos Económicos

Dentro de este grupo incluimos aquellos modelos que poseen una mayor fundamentación económica y tienen carácter explicativo y predictivo. La estructura en general cuenta con la modelización de la economía a nivel general, donde interactúan agentes representativos que maximizan su utilidad y que dependen de la maximización de beneficios de las empresas; a su vez, se establecen restricciones que permiten definir las decisiones óptimas de los agentes. Considerando el fenómeno migratorio, los migrantes potenciales basan su decisión sobre la corriente futura de beneficios y costes, evaluando la utilidad esperada,  $E(U)$ , derivada del valor presente descontado del beneficio de vivir en cualquier área.

---

<sup>17</sup> La propuesta principal la realizó E. C. Young en 1928. El autor explica que el volumen de migración entre dos regiones es inversamente proporcional al cuadrado de la distancia que las separa y directamente proporcional a la “fuerza de atracción” de la región de destino.

$$E(U[R_j(0)]) = \int_0^1 (\exp^{-rt}) U[R_j(t)] dt$$

Siendo  $T$  el horizonte temporal (como la edad de jubilación) sobre el que calcula sus beneficios, los cuales se supone que varían de forma continua mediante una tasa  $R(t)$  desde el período corriente  $t = 0$  y  $r$  es la tasa de descuento. El coste medio descontado del movimiento a  $j$  se calcula mediante la siguiente expresión:

$$E[C_{ij}(0)] = \int_0^T (\exp^{-rt}) C_{ij}(t) dt$$

Dentro de este bloque, cabe destacar los trabajos de series temporales, que han dado lugar al desarrollo de modelos dinámicos migratorios, con la utilización de retardos en las variables independientes.

#### d) Modelos basados en la Ecuación de Master

Existen procesos dinámicos que no pueden ser desarrollados únicamente como una secuencia de estructuras en equilibrio que dependen del tiempo. El proceso de formación y descripción de las herramientas que permiten desarrollar los modelos requieren fundamentos matemáticos más sofisticados que, a su vez, sean de carácter sumamente descriptivo, sin importar la existencia de un nivel de equilibrio. Es por ello que la utilización de la ecuación de Master pueden resolver los problemas ya mencionados.

Los autores denotan la ecuación de la siguiente manera: si consideramos una población distribuida en  $L$  estados y notamos por  $n = (n_1, n_2, n_3, \dots, n_L)^t$  la distribución poblacional en un tiempo dado en los  $L$  estados, con  $n_i$  la población del estado  $i$ , y  $P(n; t)$  la probabilidad de que se dé el estado  $n$  en  $t$ , la ecuación master migratoria viene dada por:

$$\frac{d}{dt} P(n; t) = \sum \left[ W\left(\frac{n}{t}; t\right) P(m; t) - W\left(\frac{m}{n}; t\right) P(n; t) \right]$$

Siendo:

$$W\left(\frac{n}{m}; t\right) = \frac{\partial}{\partial \Delta t} P\left(n; t + \Delta \frac{t}{m}; t\right)_{\Delta t}$$

Es una ecuación de tasas de transición que expresa la dinámica en la probabilidad de cambio del estado  $n$ , la cual se puede descomponer como la suma de dos términos con efectos opuestos:

- Aumento debido a cambios en la tasa de transición del estado  $m$  al  $n$ .
- Disminución debido a cambios en la tasa de transición del estado  $n$  al  $m$ .

Las conclusiones principales que resaltan los autores son: por un lado, los modelos Markovianos incorporan un carácter dinámico y explicativo de la teoría de migración ya que expresan las probabilidades de transición como funciones del tiempo; por otro lado, los modelos Gravitacionales tienen características estáticas que proporcionan explicación al fenómeno migratorio, considerando el estudio a través de regiones. A su vez, los modelos de corte Económico toman en cuenta que la migración es un fenómeno predictivo y explicativo que contempla la relación de diversas variables representadas en series temporales en un modelo general. Finalmente, los modelos basados en la Ecuación Master plantean ecuaciones diferenciales estocásticas cuya solución es una variable aleatoria medida en el tiempo y que proporcionan resultados dinámicos y explicativos.

Otro de los enfoques que se le da al fenómeno de la migración es la teoría del mercado dual, cuyo principal representante es Piore (1979). Es dicha teoría la que aparta la atención de las decisiones tomadas por los individuos y argumenta que la migración necesita sustento en la demanda de trabajo intrínseca a las sociedades industrializadas modernas. Para el autor, la migración es causada por diversos factores de atracción de las economías receptoras que se basan en cuatro características de la demanda intrínseca:

- Inflación Estructural: relación del salario del trabajador con el status social.
- Problemas Motivacionales: problemas con jerarquía laboral.
- Dualismo económico: existencia de la dualidad Mano de obra y Capital.
- La demografía del suministro de la mano de obra: posiciones de las mujeres y adolescentes que ingresan al mercado laboral.

Entre los estudios más recientes aparecen los de Borjas (1994), quien analiza el impacto de la inmigración en la oferta de trabajo y los desbalances en los niveles de educación y la experiencia de los trabajadores que migran. Además, considera que dicha inmigración está asociada a bajos salarios, los cuales disminuyen el crecimiento económico y dada la elevación de las tasas de emigración, disminuye la fuerza laboral local. Además, Borjas utiliza un costo migratorio determinístico y constante. En su modelo, los hogares reciben un ingreso laboral estocástico que depende de su ubicación y sus características individuales.

## 2. Migración en Bolivia: descripción de los perfiles migratorios

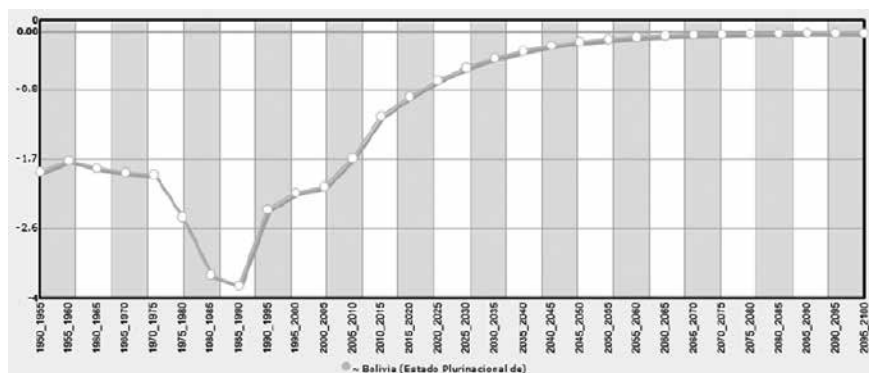
El informe de la OIM (2011) describe que “[h]istóricamente, Bolivia es un país con saldo migratorio negativo. Se estima que, actualmente, un poco más de 706 mil bolivianos residen fuera del país, es decir, el 6,8% respecto a la población total. Argentina continúa siendo el principal país receptor, seguido de España y de los Estados Unidos de América... Factores estructurales que inciden en los bajos niveles de desarrollo humano explican el carácter principalmente emigratorio del país, sumado a importantes sistemas de contratación laboral que operan en el mismo, para llevar fuerza de trabajo, joven y barata, a los países de destino, empleados principalmente en la industria de la confección textil”.<sup>18</sup> Sin embargo, datos más recientes según la Dirección General de Migraciones (DGM) indican que en el periodo 2012-2014 la emigración de bolivianos aumentó un 55%, característica que,

---

18 Organización Internacional para las Migraciones, 2011, p. 29.

en términos brutos, llegó a significar que 1.31 millones de bolivianos residen en economías extranjeras.

Figura 1: Tasa de Migración Internacional de Bolivia (por cada 1000 Hab.)



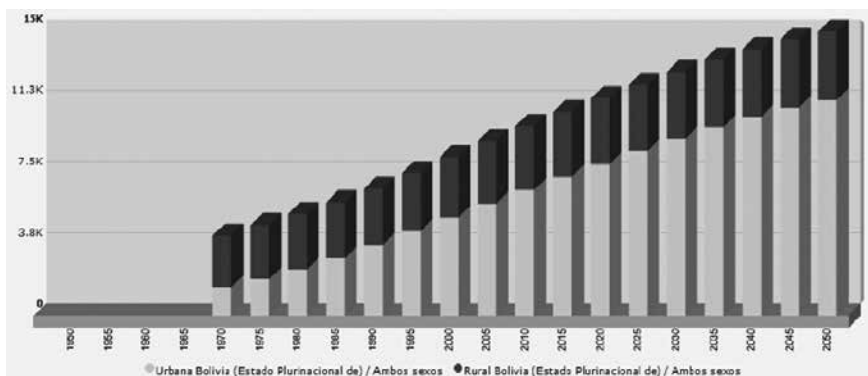
**Fuente:** CELADE, Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía, División de Población de la CEPAL. **Elaboración:** macros web CEPAL.

Como se ve en la Figura 1, gracias a los cálculos de la CEPAL, el saldo negativo ha ido decreciendo con el tiempo y se estima que a un ritmo constante, llegue a ser cero desde el año 2050. Lo que se puede resaltar es que se pronostica que dicho saldo reducirá si las condiciones socioeconómicas de nuestro país mantienen el mismo nivel de desarrollo; sin embargo, es un estudio preliminar que no considera futuros shocks que afecten la constitución de los flujos migratorios hacia otros países.

Bolivia es un país en desarrollo: cuenta con aproximadamente 10.825.000 habitantes, según el último Censo de Población y Vivienda realizado en 2012; además, un 67,3% de la población se ubica en las áreas urbanas y en el área rural un 32,7%. En comparación con el Censo realizado en 2001, la población urbana creció aproximadamente un 4,4% y este es un fenómeno que aún posee características crecientes. Como se puede observar en la Figura 2, la urbanización mantendrá una tendencia significativamente elevada durante los próximos 35 años, según las estimaciones de la CEPAL, manteniendo la supremacía de la distribución poblacional sobre el área

rural. Muchos analistas consideran que este fenómeno puede llegar a ser conflictivo; sin embargo, aún hay mucha información por revisar.

**Figura 2: Conformación de la Población del sector rural y urbano en Bolivia**



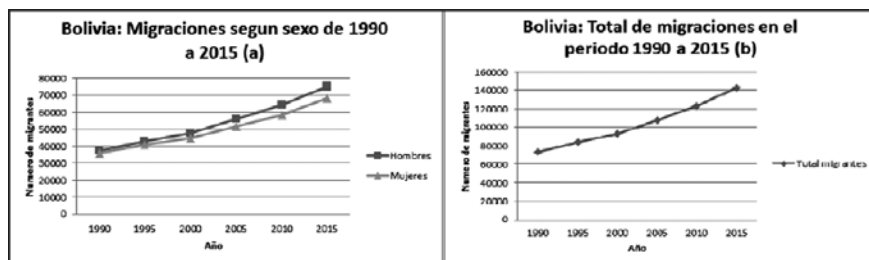
**Fuente:** CELADE Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía, División de Población de la CEPAL. **Elaboración:** macros web CEPAL.

Es importante considerar que la dinámica migratoria boliviana posee diversos componentes y que el análisis no concreta algo único. Si bien el destino de los bolivianos que emigran no ha cambiado significativamente a través del tiempo, los incentivos a migrar aún son muy variados. Por un lado, las diferenciales salariales que predice la teoría, incentiva a las personas a buscar nuevos empleos en países del extranjero para poder mantener a sus familias. También es sobresaliente la inversión en capital humano, dado que la educación en Bolivia no posee niveles de desarrollo comparables con otros países. Finalmente, podemos mencionar el problema del cambio climático que afecta a la gente que vive en el área rural, obligándolos a buscar mejor suerte en las ciudades. Es así que no es sencillo describir los componentes del perfil migratorio; sin embargo, en las siguientes secciones se hará un análisis de indicadores demográficos y una recopilación de varios estudios que muchos autores bolivianos realizaron.

## 2.1. Análisis de las migraciones de Bolivia según sexo (periodo 1990-2015)

Al analizar la dinámica migratoria boliviana, es interesante observar las diferencias de los migrantes por sexo. La Figura 3 detalla el número de migrantes bolivianos hacia todo el mundo a través de dos gráficos elaborados según los datos de la Organización de las Naciones Unidas (ONU). El primero muestra la evolución de los migrantes hombres y migrantes mujeres con datos cada 5 años desde 1990 al 2015 (a), y el segundo gráfico muestra el total de migrantes bolivianos en el mismo periodo (b).

Figura 3: Migración en Bolivia por sexos (1990-2015)



Elaboración propia en base a los datos de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), División Población, Departamento de Economía y Asuntos Sociales.

En el primer gráfico, se puede apreciar que la tendencia, tanto para hombres y mujeres, es semejante; a medida que transcurrió el tiempo, la migración boliviana aumentó progresivamente. Desde el inicio, los hombres fueron los que más migraron y cada vez la brecha o la diferencia entre los migrantes que son hombres y los migrantes que son mujeres se acentúa más. Se puede apreciar también que la pendiente es positiva: como ya se mencionó, la migración fue aumentando progresivamente y, a partir del año 2005, se ve que la pendiente se vuelve casi constante; es también a partir de ese periodo que la brecha entre hombres y mujeres se va ampliando y cobra mayor importancia.<sup>19</sup>

19 La descripción cuantitativa se encuentra en el Anexo 1.

El fenómeno descrito en el anterior párrafo puede ser causado por diferentes factores. ¿Y por la otra parte? se puede inferir que la diferencia de migración entre hombres y mujeres se debe a que la sociedad boliviana mantiene una estructura tradicional que favorece a los varones: aún son ellos los encargados de mantener a la familia, ingresan más rápidamente al mercado laboral. Por otra parte, cuando emigran ocupan puestos laborales de gran uso físico (mano de obra barata en otros países), por lo que las facilidades de migrar están más ligadas con el sexo masculino.<sup>20</sup>

En cuanto a las mujeres, a partir del año 2005 la tendencia creciente de migración fue importante, no solamente por el cambio económico y social que se dio en el país, sino también por el movimiento mundial de involucramiento del sexo femenino en la economía de los países. Las oportunidades crecieron para las mujeres que deseaban emigrar; sin embargo, a pesar del cambio de pensamiento en Bolivia, la importancia del rol de las mujeres como madres mantiene la brecha de migrantes por sexo, ya que una mujer tiende a migrar con sus hijos y no sola, como la mayoría de los hombres lo hacen. También podemos considerar que el sexo femenino es más vulnerable a diferentes riesgos en el mundo actual, por lo que la decisión de migrar se torna más adversa.

Si consideramos el gráfico que muestra el total de migraciones, se ve que alrededor del año 2005 empiezan a darse un mayor número de migraciones. Puede deberse a la crisis económica y política que vivía Bolivia en esos años, así como el cambio de gobierno. Por lo tanto, las personas fueron buscando algún país de destino para alcanzar una mejor oportunidad y/o estabilidad económica. Sin embargo, esta situación se sigue dando y el número de migraciones es cada vez mayor, ya que las facilidades que diferentes países de mayor nivel económico ofrecen a los migrantes es suficiente incentivo para mantener y aumentar el flujo de bolivianos que salen del país. Aunque Bolivia está pasando de ser un país de renta baja a uno de renta media, aún

---

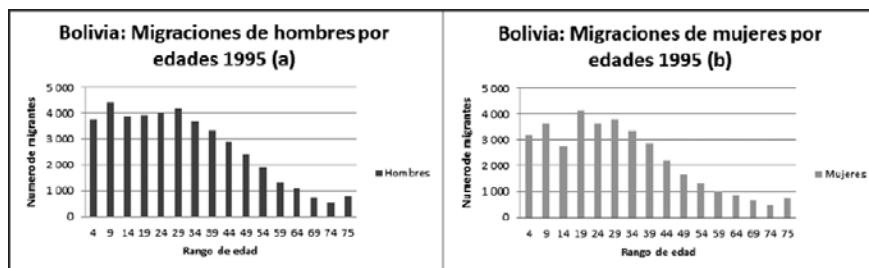
20 Sin embargo, en los últimos años el pensamiento tradicional que privilegiaba al hombre se fue reduciendo a través de diversas políticas bolivianas que le dieron mayor participación a la mujer; por ejemplo, la distribución de asambleístas de la Asamblea Legislativa Prurinacional.

no posee una completa estabilidad económica, lo que conduce a que aún la gente emigre.

## 2.2. Migraciones en Bolivia según la edad en 1995 y 2015 de hombres y mujeres

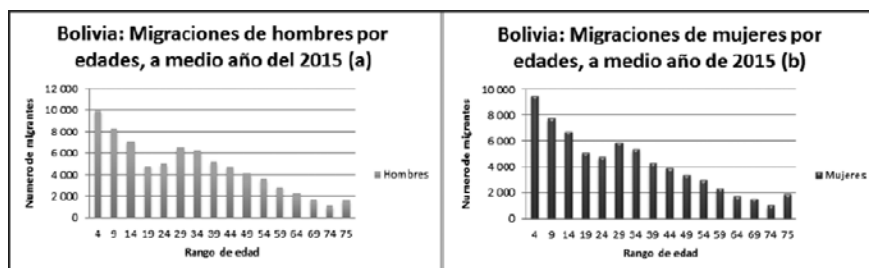
En esta sección se presentan seis gráficos, en los cuales se puede apreciar las migraciones de hombres y mujeres en los años 1995 y 2015. La diferencia de 20 años en los periodos elegidos nos puede indicar el cambio de tendencia de los migrantes. Ambos datos se registran luego de la realización del Censo de Población y Vivienda. A través de los datos, se tratará de analizar el flujo migratorio por edades y por sexos, cuáles son los puntos más altos alcanzados en los dos años correspondientes, entre otros aspectos.

Figura 4: Migración en Bolivia por edades (1995)



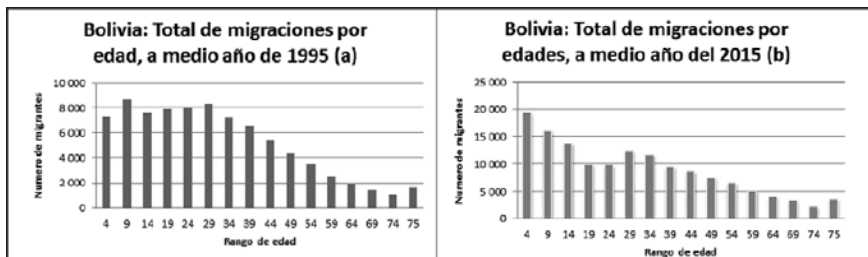
Elaboración propia en base a los datos de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), División Población, Departamento de Economía y Asuntos Sociales.

Figura 5: Migración en Bolivia por edades (2015)



Elaboración propia en base a los datos de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), División Población, Departamento de Economía y Asuntos Sociales.

Figura 6: Migración en Bolivia por edades (periodo 1995-2015)



Elaboración propia en base a los datos de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), División Población, Departamento de Economía y Asuntos Sociales.

De los primeros gráficos que cuentan con datos de 1995 se observa mucha similitud entre los datos de números de migrantes hombres y mujeres. Los puntos más altos se marcan en personas menores de edad, 18 años, hasta los 40 años, donde ambos grupos presentan un descenso del número emigrantes. Es decir, se podría relacionar esto de la siguiente manera: si bien los infantes representan un gran número de emigraciones, no es muy probable que lo hagan solos, por lo tanto, sus padres tendrían que hacerlo con ellos. Se podría deducir que estos tendrían alrededor de 30 años de edad, por lo tanto, las altas migraciones en niños menores a 5 años podrían estar correlacionadas con las de los padres de un promedio de 30 años, especialmente madres.<sup>21</sup> También un gran número de jóvenes entre 14 a 28 años emigra, lo que podría significar que estos buscan mayores oportunidades de educación en establecimientos mejor calificados en el exterior. Los puntos más altos son el rango de 5 a 9 años en los hombres y de 20 a 24 en las mujeres.

Si pasamos a los datos del 2015 la situación no cambia mucho, aunque la proporción se incrementa casi en un 100%. Nuevamente se observa tendencias similares en ambos géneros y una coincidencia en los puntos altos. El rango de 0 a 4 años de edad es el más predominante y esto podría deberse a que las parejas o personas solas buscan mejores oportunidades no solamente para ellos, sino también para sus hijos, con los que emigran,

21 En el documento no se utiliza ningún método para corroborar esta premisa, simplemente es una posible interpretación de la estructura de los datos.

mayormente, poco después de su nacimiento. Se podría deducir que la edad de los padres sería entre los 25 y 35 años, debido a que en los gráficos el número de migrantes desciende a partir de esa edad. Los padres buscarán mejores oportunidades laborales y económicas para ellos, y para sus hijos una mejor educación y formación a una temprana edad. En ambos periodos se puede apreciar que el número de migraciones de los adultos de mayor edad es mucho menor que el número de migraciones de personas de menor edad, que puede estar claramente relacionado a que la gente tiende a ser más estacionaria a medida que envejece.

Por último, del gráfico que refleja el total de migraciones en ambos periodos se observan las mismas tendencias. Sin embargo, en el año 1995, el número de migrantes infantiles era menor a lo que se observa en el 2015, por lo tanto se contrasta con lo explicado sobre las oportunidades de educación de mayor nivel que buscarían sus padres. Además, se observa un aumento de la actividad migratoria en todas las edades: las causas son, principalmente, la búsqueda de un mejor empleo, una mejor educación, la inconformidad con el gobierno actual o el deseo de explorar y conocer nuevas culturas. Finalmente, cabe señalar que la escala de proporciones de migrantes aumentó en más de un 100% en 20 años.

### 3. Estudios sobre la migración boliviana

El estudio de la migración urbano-rural en Bolivia no tiene una extensa diversidad. Son pocos los investigadores que abordaron este tema y le dieron fundamentación para su estudio. En general, se cuenta con bibliografía muy descriptiva o en algunos casos, muy antigua. A pesar de sus importantes aportes, la actualización de los datos y los cambios de la economía boliviana podrían invalidar muchas de las conclusiones principales. Sin embargo, la mayoría de estos estudios posee características destacables que serán resumidas en este apartado.

Por un lado, uno de los estudios más completos que se tiene fue realizado por Urquiola, Andersen, Antelo, Evia y Nina,<sup>22</sup> quienes plantean como objetivo principal estudiar cómo la división geográfica del país (altiplano, valles y llanos) ha afectado el desarrollo económico desde 1950. Dentro de los planteamientos principales, analizan las siguientes problemáticas, entre otras: la distribución de la población mediante los flujos migratorios hacia las tierras bajas; los patrones de urbanización observada, dado que la migración ha generado peculiaridades en ese proceso; el cambio en la productividad económica, que es un resultado esperado de la migración.

Gracias al análisis de indicadores, los autores concluyeron que, históricamente, gran parte de la población radica en la región andina; sin embargo, este porcentaje tuvo un descenso circunstancial para el año 1992. Las dos más altas tasas de crecimiento (1976 y 1992) están en los departamentos de tierras bajas, mientras que los dos más bajos –uno de ellos negativo– se encuentran en la zona andina. También, utilizando una regresión probit,<sup>23</sup> se encontró que todas las personas jóvenes con un nivel más alto de educación son más propensas a migrar.<sup>24</sup> Otra conclusión muy interesante a la que el estudio llega es que, a través del uso de indicadores de concentración, se evidencia que Bolivia no cuenta con un destino específico de migración urbana dominante y los resultados son poco comparables con dichos países. Finalmente, como resultados encontrados, los autores definen lo siguiente:

- Dentro de cada área geográfica identificada en el trabajo, la concentración urbana es claramente creciente y significativa. En ninguna de las áreas, la tasa de primacía urbana está por debajo de 0,5. En la región andina está por encima de 0,7.

---

22 *Geography and Development in Bolivia: Migration, Urban and Industrial Concentration, Welfare, and Convergence. 1950-1992*, 1999. Consultar la referencia completa en la bibliografía.

23 En esa regresión se calculó la probabilidad de moverse de ubicación como factor de éxito sujeto a diferentes variables explicativas

24 El análisis probabilístico se hizo a través de las encuestas de hogares y como agente de estudio se utilizó al jefe de hogar.

- Cuando se usa la regla *rank-size* para explorar la concentración urbana en Bolivia, los resultados no son totalmente coherentes con las expectativas y, de hecho, parecen haber sido divergentes de ella con el tiempo. Una razón parcial para esto, una vez más, parece ser el aumento relativo de las poblaciones de Cochabamba y Santa Cruz, con respecto a la primacía histórica de La Paz.
- Por último, el *ranking* de las ciudades de Bolivia por el tamaño parece ser relativamente “flexible”, con cinco de las siete ciudades más grandes que cambian su posición en el período de estudio.

Otro de los estudios más representativos lo realizó Lykke Andersen.<sup>25</sup> En esta investigación el autor demuestra que, por la estructura geo demográfica de Bolivia, los problemas del crecimiento urbano no son tan altos; además, señala las razones fundamentales de la migración y hace una diferenciación de los tipos de migración, describiéndola como buena o mala. A partir del último punto, el autor plantea que es posible establecer un conjunto de políticas que hiciesen que la migración sea prioritariamente buena.

Lo más importante del análisis del trabajo es que, dentro de la migración rural-urbana, existe un grupo pequeño de migrantes recientes que son relativamente mayores, tienen poca o ninguna educación, no trabajan y que no se mudaron definitivamente. Dado que el peor grupo de migrantes que se pudo identificar se encuentra relativamente en una buena posición, de acuerdo a los estándares bolivianos, se llega a la conclusión que la migración rural-urbana no es un problema serio en Bolivia.

Andersen utiliza recursos estadísticos para reflejar comparaciones significativas a través de los censos (hasta 2001), reflejando una tasa promedio de crecimiento de las ciudades de 4%, en el periodo 1950-2001. Por otro lado, a través de un cuadro comparativo donde se muestra el nivel de servicios básicos en las 10 principales ciudades de Bolivia, concluye que es más fácil proporcionar mayores servicios cuando la población está

---

25 *Migración rural-urbana en Bolivia: ventajas y desventajas*, 2002. Consultar la referencia completa en la bibliografía.

concentrada en las ciudades. Finalmente, gracias al trabajo desarrollado se llega a estimar que el 9% (722.621 personas) de la población migró en los 5 años previos a la encuesta, de los cuales 243.301 personas fueron migrantes rural-urbanos. Andersen destaca tres grupos de migración rural-urbana:

- Para buscar trabajo: menos de 1/5, de los cuales un 4,8% aún buscaba trabajo, con un salario promedio de 1080 Bs.
- Para buscar educación: más de 1/4, cerca del 60% recibió una educación superior a la primaria.
- Por razones familiares: cerca de la mitad de los trabajadores, con un 58,7% de hijos del jefe del hogar, el otro 41% constituido por migrantes potencialmente malos.<sup>26</sup> El ingreso mensual per cápita en promedio para migrantes malos es de 469 Bs. mejor que el promedio nacional y el rural.

Un documento más reciente, con grados elevados de análisis cuantitativo y cualitativo es el de George Gray Molina y Ernesto Yáñez.<sup>27</sup> El trabajo analiza el impacto a largo plazo de la migración interna sobre el desarrollo humano en Bolivia, tomando en cuenta generaciones de migrantes durante los últimos 25 años, considerando además que la migración ha ayudado a un desarrollo de “capabilities”.<sup>28</sup> El documento utiliza dos fuentes de datos: la primera, que se centra en el perfil demográfico cambiante, utiliza datos del censo de 1976 y 2001; la segunda, que analiza los determinantes de las primas de la migración y el lugar, utiliza la encuesta de hogares MECOVI de 2000. Los autores destacan el uso de esta última fuente de datos porque es

---

26 Constituye al sector con poca capacidad para adaptarse al entorno luego de migrar, producto de la dificultad con el lenguaje, la edad avanzada para estudiar, el analfabetismo y las mujeres pertenecientes a las minorías étnicas.

27 “The Moving Middle: Migration, Place Premiums and Human Development in Bolivia”, 2009. Consultar la referencia completa en la bibliografía.

28 El término no posee una traducción adecuada al español, ya que uno de los que hace hincapié en su estudio fue Amartya Sen en su libro *Desarrollo y Libertad*. Sen define que las “capabilities” son la herramienta más adecuada para el desarrollo de la sociedad y que influyó mucho en los estudios que realiza la ONU en la actualidad.

la única encuesta de hogares (hasta la fecha que se publicó el trabajo) que registra los datos más amplios sobre migración.

Los autores concluyen que existen claras diferencias del perfil migratorio. Hace treinta años, un tercio de la pirámide de ingresos era en su mayoría rural, basado en la agricultura, con bajos niveles de escolaridad y bajas expectativas de vida. Ahora, el centro de la pirámide es principalmente urbana, quienes trabajan principalmente en los sectores de servicios y comercio, con alguna educación secundaria y una esperanza de vida superior. Por otro lado, con el análisis microeconómico que hicieron, los autores llegan a las siguientes conclusiones:

- La migración interna en Bolivia es impulsada, en gran parte, por la existencia de una prima salarial de aproximadamente 2 por persona con 5 años de escolaridad y 4 para las personas con 16 años de escolaridad.
- Los migrantes suelen ser más jóvenes, de sexo femenino, alcanzan más educación y son bilingües en comparación con el grupo de no migrantes de las zonas rurales. Esto significa que los más pobres no emigran.
- La migración del campo hacia la ciudad permitió un aumento significativo en los indicadores de esperanza de vida y educación, pero no en los indicadores de ingresos.
- Se necesitan futuros aumentos en el desarrollo humano para aumentar la calidad de los servicios en las zonas urbanas y ampliar los servicios más costosos a las zonas rurales, donde la necesidad es la más alta.

Dentro de los pocos autores que utilizaron modelos económicos para analizar el problema de la migración interna se encuentra Diego Alejandro Vera,<sup>29</sup> quien parte de la hipótesis de que las políticas de control de precio en el área rural son perjudiciales en la economía como conjunto, con lo cual afectan a sus trabajadores. El autor emplea una evaluación de largo

---

29 "Agricultura y empleo rural agropecuario en Bolivia: consecuencias del control de precios en el sector agropecuario", 2011.

plazo con base a dicho problema sobre el empleo rural no agropecuario. Esencialmente, el método de medición es un modelo de equilibrio general estocástico, donde modela a dos agentes representativos, uno campesino y otro ciudadano que interactúan con una empresa que pertenece a un mercado de competencia perfecta. El análisis se complementa con la introducción de *shocks* a la productividad.

En un primer escenario de observación, el modelo replica que el PIB agropecuario es más volátil que el PIB total. También replica la estructura de la composición del empleo en el área rural y la proporción del empleo rural y urbano sobre el total en el país para el año 2007. Posteriormente al cálculo de volatilidades y persistencia, se manejó un escenario donde existen *shocks* a la productividad de los agentes; sin embargo, dado que ellos suavizan el ingreso en el tiempo, aquellos *shocks* transitorios a la productividad no influenciarán considerablemente a las decisiones de los agentes; por otra parte, un *shock* positivo a la productividad del sector no agropecuario afectaría al sector agropecuario negativamente y dicho efecto sería persistente.

Entre otra literatura revisada con características menos amplias, se encuentra Valencia (2005), quién concluye que la migración rural-urbana se da, principalmente, por la necesidad de mejorar la educación. Los actores principales son los jóvenes que migran en busca de este derecho, constituyendo un problema tanto para ellos mismos como para sus familias. La educación es el pilar fundamental del desarrollo de cualquier país y que genera grandes beneficios en muchos niveles; sin embargo, la búsqueda de este derecho por parte de los jóvenes es, en muchas ocasiones, una travesía conflictiva y poco productiva, por los altos niveles de centralización y por la deficiencia de profesores en el área rural.

También el estudio de Balderrama, Tassi, Miranda, Aramayo y Cazorla,<sup>30</sup> gracias a un procedimiento experimental, establece un perfil migratorio

---

30 *Migración rural en Bolivia: el impacto del cambio climático, la crisis económica y las políticas estatales*, 2011. Consultar la referencia completa en la bibliografía.

interesante basado en la historia migratoria de dos municipios, uno en Norte de Potosí y otro en San Julián (Santa Cruz). El reto central fue comprender el fenómeno migratorio actual en sus procesos, sus causas y efectos. Se partió del criterio de que la migración es un fenómeno complejo que está determinado por un conjunto de factores socioeconómicos, culturales, ambientales y las políticas estatales. Desde un punto de vista, la migración parece constituir una respuesta de adaptación al empobrecimiento causado por el deterioro ambiental (erosión de los suelos) y el cambio climático, como también las dificultades que atraviesan los jóvenes para participar activamente de las decisiones políticas públicas regionales, pues los jóvenes no tienen ninguna posibilidad de influir en estas.

#### 4. Conclusiones

El trabajo ha realizado una investigación de las principales teorías de migración y la manera en la que, a través de ellas, podemos definir y diagnosticar la realidad de la migración boliviana. Principalmente, existe una tendencia explícita de migración internacional de los bolivianos y los registros de migración interna también son muy importantes. Es así que podemos concluir que las diferentes teorías migratorias nos dan los suficientes elementos para poder analizar cómo surgen los procesos de desplazamientos demográficos, entre los cuales destacamos los aportes de Harris, Todaro y Sjaastad, donde como incentivos primordiales resaltan las diferenciales salariales y la inversión en capital humano. Sin embargo, es importante tomar en cuenta que no es un requisito fundamental para que el fenómeno migratorio se produzca: existen diferentes razones que pueden ser más importantes como el *status* social, la calidad de vida o el entorno político.

A pesar del cambio social y político que surgió en Bolivia en el año 2006 y del crecimiento económico del país, la proporción de bolivianos que salieron del país aumentó que puede ser producto del aumento de demanda de mano de obra no cualificada en diferentes países sumado al diferencial salarial. También es importante considerar que muchos bolivianos retornaron, pero

aquellos que ya establecieron una vida en otros países, solo lo hacen de forma temporal ya que el desempleo en Bolivia es uno de los problemas latentes de nuestra sociedad. Es significativo el crecimiento de mujeres migrantes en este último periodo, especialmente debido a las mayores oportunidades que se brindan para estudiar en el exterior. Sin embargo, la cifra de mujeres migrantes aún no supera la de los hombres, por razones de ligadura familiar, la responsabilidad de la maternidad y la vulnerabilidad que posee este sexo ante los diferentes riesgos que implica migrar. La mayor cantidad de migrantes son la masa juvenil de la población, puesto que las necesidades de estudio y superación son más grandes, la poca experiencia hace que oferten su mano de obra más barato y las diferencias salariales son un gran incentivo. La tendencia no cambió mucho en 20 años, pero la proporción es significativamente mayor en esos años de estudio.

## Bibliografía

### **AIYAGARI, S. Rao**

1994 “Uninsured idiosyncratic risk and aggregate saving”. In: *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 109, N° 3 (august 1994), pp. 659-684.

### **ANDERSEN, Lykke E.**

2002 *Migración rural-urbana en Bolivia: ventajas y desventajas*. Documento de trabajo, núm. 12/02 (octubre 2012). La Paz: Instituto de Investigaciones Socio-Económicas, Universidad Católica Boliviana San Pablo.

### **BALDERRAMA, Carlos, Níco TASSI, Ana Rubena MIRANDA, Lucía ARAMAYO e Iván Cazorla**

2011 *Migración rural en Bolivia: el impacto del cambio climático, la crisis económica y las políticas estatales*. Human Settlements Working Paper Series (abril 2012).

### **BORJAS, George J.**

2005 *Labor economics*. New York: McGraw-Hill.

### **DELGADO, Manuel y Jesús SÁNCHEZ**

1998 “Un modelo estocástico para las migraciones entre zonas rural y urbana”. En: *Revista de estudios regionales*, núm. 20, pp. 47-56.

### **EVIA, José Luis, Miguel S. URQUIOLA, Lykke ANDERSEN, Eduardo ANTELO y Osvaldo NINA**

1999 *Geography and Development in Bolivia: Migration, Urban and Industrial Concentration, Welfare, and Convergence. 1950-1992*. IDB Working Paper, N° 115 (December 1999).

### **GRAY MOLINA, George y Ernesto YAÑEZ**

2009 *The Moving Middle: Migration, Place Premiums and Human Development in Bolivia*. Human Development Research Papers, United Nations Development Programme (September 2009).

**HARRIS, John R. y Michael P. TODARO**

1970 "Migration, unemployment and development: a two-sector analysis". In: *American Economic Review*, vol. 60, N° 1 (marzo 1970), pp. 126-142.

**MARTÍNEZ, Úrsula F. y Juan Gómez GARCÍA**

2001 "Modelos migratorios: una revisión". En *RAE, Revista Asturiana de Economía*, núm. 21, pp. 229-235.

**MASSEY, Douglas, Joaquín ARANGO, Graeme HUGO, Ali KOUAOUCI, Adela PELLEGRINO y J. Edward TAYLOR**

2008 "Teorías de migración internacional: una revisión y aproximación". *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, núm. 10, pp. 435-478.

**ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES**

2011 *Perfil Migratorio de Bolivia 2011*. Organización Internacional para las Migraciones. Buenos Aires: Organización Internacional para las Migraciones.

**SJAASTAD, Larry A.**

1962 "The costs and returns of human migration". In: *Journal of Political Economy*, Vol. 70, N° 5, pp. 80-93.

**STARK, Odded & David E. BLOOM**

1985 "The new economics of labour migration". In: *American Economic Review*, N° 75, pp. 173-178.

**VALENCIA, Eduardo**

2009 "Efectos de la migración (rural-urbana). Caso: educación trabajo". En: *CEPIES Investigativa, Revista Científica de Investigación*. Centro Psicopedagógico y de Investigación en Educación Superior, núm. 1, pp. 143-153.

**VERA, Diego Alejandro**

2011 "Agricultura y empleo rural agropecuario en Bolivia: consecuencias del control de precios en el sector agropecuario". Documento de trabajo, núm. 05/12 (mayo 2012) La Paz: Instituto de Investigaciones Socio-Económicas, Universidad Católica Boliviana San Pablo.

## Anexo 1

Bolivia. Migraciones según sexo de 1990 a 2015		
	Hombres	Mujeres
1990	37 549	36 209
1995	42 806	40 792
2000	47 665	44 993
2005	56 019	51 726
2010	64 380	58 466
2015	74 939	68 050

Elaboración propia en base a datos de United Nations, Department of Economic and Social Affairs (2015). *Trends in international Migrant Stock. The 2015 Revision.*

Mediante las cifras, podemos observar que la brecha entre hombres y mujeres que sale del país fue creciendo considerablemente desde 1990. La mayor diferencia se registra en el año 2015: alrededor de 6889 más hombres migrantes que mujeres migrantes.



# Globalización y Migraciones: La mercantilización de las personas

*Javier Ramos<sup>1</sup>*

## Introducción

Globalización y mercantilización<sup>2</sup> son partes integrales de la nueva realidad mundial y el marco desde el que entender los crecientes flujos migratorios. No es que la migración sea un fenómeno propio de la globalización, es simplemente que la globalización sitúa la migración en la lógica de un mercado cada vez más interdependiente, desregulado y global.

La globalización impone serios retos a las economías nacionales. El comercio, las finanzas, el mercado de trabajo, el cambio climático y las

- 
- 1 Doctor por el Instituto Europeo de Florencia. Actualmente trabaja como investigador en el Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI-Complutense) y en el ZDA de la Universidad de Zurich. Sus temas principales de investigación son Economía Política de la Globalización, patrones de crecimiento e igualdad, desarrollo e integración económica, migraciones, Economía Política de la Unión Europea, Nuevas tecnologías e Innovación Social, Economía Digital y Economía Colaborativa.
  - 2 En este artículo se entiende la mercantilización en el sentido propuesto por Esping Andersen (1993) según el cual el bienestar de una persona depende de su mayor o menor participación en el mercado. Allí donde el bienestar de las persona dependen exclusivamente de su participación en el mercado diremos que existe un alto grado de mercantilización. Allí donde ese bienestar no dependa únicamente del mercado y existan fórmulas de provisión pública (seguros de desempleo, políticas de integración social etc.) diremos que la economía está poco mercantilizada.

migraciones son ya retos globales que no pueden ser enfrentados desde legislaciones nacionales. La emigración es un buen ejemplo. Calais, Lesbos, Ceuta y Melilla ponen de manifiesto el fracaso en la coordinación de la emigración debido a esta tensión entre lo global y lo nacional.

El encaje ideológico del neoliberalismo en este proceso de globalización –sintetizado en el llamado “Consenso de Washington”– es también crucial para entender las migraciones en tanto que ha propiciado una creciente mercantilización del factor trabajo.

Las propuestas liberales defendidas desde los organismos de gobernanza global han buscado romper el vínculo entre empleo e inclusión social típico de los modelos inclusivos de las economías sociales que surgen tras la Segunda Guerra Mundial.

La liberalización del comercio y las finanzas, la privatización de empresas públicas, la eliminación de subsidios sociales generosos e indiscriminados, la apertura a la inversión exterior, mayor disciplina fiscal y políticas monetarias que favorezcan la inversión y garanticen estabilidad de precios han sido los pilares desde los que se ha construido una economía cada vez más mercantilizada y global.

Esta mercantilización se espera que afecte positivamente la expansión del mercado, el fomento de las exportaciones, la mejora del capital humano y físico, y el aumento de la productividad total.<sup>3</sup> Estas mejoras equilibran la relación de competencia entre las economías desarrolladas y las emergentes, y el mundo se hace cada vez más igual.<sup>4</sup>

Sin embargo, hay serias dudas de que la economía mundial se esté equilibrando. Al contrario, la creciente mercantilización ha favorecido una mayor integración comercial y la incorporación de un número creciente de trabajadores al mercado de trabajo mundial, lo que a su vez ha favorecido un modelo de crecimiento cada vez más excluyente y desigual.

---

3 Cline, 2004.

4 Friedman, 2005.

Esto es así porque la mayor integración económica impulsada por la globalización ha favorecido:

1. Un aumento significativo del comercio mundial, una creciente integración comercial de economías hasta ahora fuera del comercio mundial, un cambio del centro de gravedad económico desde Occidente hacia Asia y el incremento del comercio Sur-sur.
2. Un aumento de la financiarización económica y las burbujas especulativas.
3. Un aumento de la oferta de trabajo y un menor peso de los salarios en la riqueza mundial.
4. El empeoramiento de las condiciones de empleo para un número creciente de trabajadores.
5. Un aumento de la riqueza mundial en paralelo a una reducción de la pobreza extrema y una creciente desigualdad global.
6. Un creciente deterioro ambiental y mayores evidencias de cambio climático.

Estos resultados cuestionan seriamente las expectativas de integración económica e inclusión social propuestas por el “Consenso de Washington” y las instituciones que lo sustentan. El nexo “Globalización-Mercantilización-Crecimiento Excluyente” ha obligado a estas instituciones a repensar sus expectativas y rectificar algunos de sus principios rectores.

Como otros fenómenos globales, la creciente emigración económica pone de manifiesto los límites que un mercado global desregulado puede ofrecer para favorecer la integración laboral y social de un número creciente de personas que abandonan sus países de origen por razones económicas. Esto, unido al incremento de los conflictos bélicos y las tensiones políticas que sufren un número creciente de zonas en todo el mundo hace que el número de refugiados esté en máximos históricos también. El fracaso en la gestión de estos flujos pone de manifiesto la incapacidad de las organizaciones que favorecieron este modelo de globalización de resolver los conflictos que ellos mismos crearon.

El hecho de que en la década del 2000 se lanzaran los Objetivos de Desarrollo del Milenio (Naciones Unidas), la Agenda de Empleo Digno y el Suelo Social Mínimo (Organización Internacional del Trabajo) son la confirmación de que el nexo globalización-mercantilización no estaba cumpliendo sus expectativas de más desarrollo sino de más competencia.

Estos objetivos han ido acompañados de una percepción cada vez más positiva hacia la emigración forzada por parte de organismos como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (FMI). Para estas organizaciones, la migración equilibra la oferta y la demanda de mano de obra a nivel mundial, y aumenta las remesas que permiten financiar el desarrollo económico y humano en los países emergentes y en desarrollo.

Ni las fronteras ni las legislaciones nacionales parecen ser capaces de ordenar y regular los flujos migratorios. Tampoco la creciente internacionalización y mercantilización económica parecen ser capaces de reducir el crecimiento de estos flujos ni de terminar las condiciones que perpetúan su explotación laboral. Simplemente han facilitado y legitimado la exportación de mano de obra en peores condiciones salariales y laborales a nivel global.

Sólo un aumento del bienestar general, grandes acuerdos globales y un crecimiento económico más inclusivo pueden garantizar unos flujos controlados –que no restrictivos– capaces de maximizar los beneficios de la inmigración tanto en los países de origen como para los receptores.

## 1. El contexto socio-económico de las migraciones

### 1.1. Aumento significativo del comercio mundial. Cambio del centro de gravedad económico hacia Asia e incremento del comercio Sur-Sur

Según estudios de la Organización Mundial del Comercio,<sup>5</sup> hasta finales de 1990, los flujos comerciales aumentaron gradualmente con un crecimiento

---

5 Organización Mundial del Comercio, 2015.

significativo en el periodo 1995-2001, seguido por un crecimiento aún mayor en el periodo 2002-2008 vinculado al aumento de los precios de las materias primas, el lanzamiento del Euro y la adhesión de China a la OMC en diciembre de 2001.

A raíz de la crisis financiera de 2008 el comercio cayó abruptamente durante los dos años siguientes. El volumen de las exportaciones mundiales cayó un 12% en 2009, mientras que el PIB cayó un 2%. Posteriormente el comercio repuntó en 2011 y ha mantenido una recuperación débil desde entonces.

Sin embargo, a pesar de la crisis financiera el volumen de comercio es hoy cuatro veces mayor que en 1995. Desde ese año, las exportaciones mundiales de mercancías han pasado de los 5000 millones US \$ en 1995 a los 18.000 millones en 2014.

Una de las consecuencias más claras de este aumento del comercio tiene que ver con el cambio de centro de gravedad económico desde Occidente a las economías emergentes del Este y del Sur de Asia, con importantes repercusiones en la producción, la distribución y el consumo global. China, y en menor medida otras economías BRICS, ejemplifican la nueva realidad macroeconómica de las economías emergentes como nuevos motores del crecimiento económico mundial.<sup>6</sup>

Durante los años 80, las exportaciones mundiales provenían de las economías desarrolladas que representaban el 84% del PIB mundial. Estas cifras han caído al 72%, en 2004, y al 54%, en 2010. En términos agregados, las exportaciones a las economías en desarrollo aumentaron del 26%, en 1995, al 39%, en 2014, mientras que las exportaciones a los países desarrollados se redujeron del 68%, en 1995, al 56%, en 2014.<sup>7</sup>

China representó el 10% de las exportaciones mundiales, por delante de Estados Unidos (8%), Alemania (8%) y Japón (5%). Por el lado de las

---

6 Organización para el Crecimiento y Desarrollo Económicos, 2010 y 2015.

7 Organización Mundial del Comercio, 2015.

importaciones, el ranking sigue mostrando a los Estados Unidos en primer lugar (13%), seguido de China (9%), Alemania (7%) y Japón (4,5%).<sup>8</sup>

La naturaleza dual de las balanzas comerciales chinas (superávit con las economías occidentales y déficit con casi todos los países asiáticos) es un ejemplo de la nueva arquitectura económica mundial. China no sólo es un gran exportador, sino también un importador considerable de componentes de otras economías de Asia oriental y materias primas del resto de los países ricos en recursos naturales en la región del Golfo Pérsico, América Latina y África.<sup>9</sup>

La exportación de China tiene un impacto a la baja en los precios unitarios de las exportaciones de los países de ingresos altos y es el principal competidor de las economías de ingresos medios. Además, el empuje chino ha favorecido a los sectores de producción de ensamblaje complementarios y las cadenas de producción regionales vecinas a China.<sup>10</sup>

El aumento en el comercio Sur-Sur ha sido especialmente pronunciado, especialmente en Asia oriental. En el período 1996-2009 el comercio Sur-Sur creció un 50% más rápido que el comercio Norte-Sur y ahora representa el 20% del comercio mundial.<sup>11</sup>

Desde la década de 2000, la influencia de China también comenzó a expandirse más allá de los bienes y productos básicos, y está saliendo de la crisis como un actor principal en los mercados financieros internacionales. China se está convirtiendo en una fuente de un ahorro económico al aumentar la repercusión en las tasas de interés y de intercambio de claves. El país es el mayor poseedor de deuda pública estadounidense y controla

---

8 Banco Mundial, 2011.

9 Organización para el Comercio y el Desarrollo Económicos, 2010; Organización Mundial del Comercio, 2015.

10 Organización para el Comercio y el Desarrollo Económicos, 2010.

11 United Nations Conference on Trade and Development, 2012.

el 29% de las reservas mundiales, lo que eleva su importancia financiera y macroeconómica.<sup>12</sup>

## 1.2. Creciente financialización y burbujas económicas especulativas

Un crecimiento masivo de la liquidez en los mercados mundiales a la sombra de unos tipos de interés bajos ha favorecido la generalización de los Hedge Funds y de los Fondos de Capital Riesgo (private equity funds) que son el origen de la crisis crediticia de 2008 y su posterior traslado a la economía general, que causó una de las mayores crisis económicas de la historia.

La liberalización financiera favoreció el aumento de la competencia entre los bancos a nivel mundial, lo que redujo los márgenes de beneficio. A su vez, esto alentó a una mayor toma de riesgos y a la creación de una ingeniería financiera sofisticada para permitir una mayor inversión y beneficios adicionales. El sector financiero terminó siendo víctima de sus propias recetas económicas bajo la fórmula de “liberalización-competencia-asunción de riesgos- crisis”.<sup>13</sup>

Los efectos positivos esperados de esta liberalización –obtención de recursos suplementarios que animen la inversión y el crecimiento– en realidad se han traducido en un apalancamiento excesivo, la concesión febril de hipotecas *sub-prime* y una sofisticada “ingeniería financiera” como los CDO, los CDS, posibilitados por la falta de regulación, la información asimétrica, el abuso de información privilegiada y la garantía de rescate con fondos públicos, justificada por la idea del “too big to fail”<sup>14</sup>

Ya antes de la crisis algunos informes señalaban que, aunque los flujos de capitales estaban creciendo más que nunca, la economía mundial asignaba

---

12 Organización para el Comercio y el Desarrollo Económicos, 2010.

13 Bell y Hindmoor, 2015: 26, 49.

14 Ramos y Egea, 2011. La idea del “too big to fail” fue aplicada en 1985 al octavo banco más grande de Estados Unidos: Continental Illinois. Este rescate dejó claro a los bancos que podían embarcarse en proyectos de alto riesgo, convencidos de que serían salvados por el contribuyente. Esto sigue ocurriendo en la actualidad.

una pequeña proporción de esos flujos a la formación fija de capital y otros factores productivos<sup>15</sup> y hubo un aumento considerable de la volatilidad del capital.<sup>16</sup>

La mayor movilidad de las rentas de capital que ha posibilitado el sector financiero se ha traducido en una mayor presión sobre las rentas del trabajo, menos móvil y más fácil de someter a tributación. Esto condiciona la política presupuestaria e impositiva de los Estados. Las fuentes de financiación de los Estados han cambiado desde los recursos nacionales, mediante los sistemas impositivos, hacia la financiación exterior y un creciente recurso a la deuda pública.<sup>17</sup>

Las bonificaciones fiscales con las que incentivar determinadas actividades económicas y atraer capital internacional cierran el ciclo liberalizador de los mercados financieros. Una liberalización que, para algunos autores, es la causa de la crisis financiera de 2008 y de la crisis general de la economía.

Con sólo enumerar las crisis vividas en los últimos quince años uno se da cuenta del efecto nocivo que la liberalización financiera ha tenido sobre la economía mundial. Los efectos positivos esperados de la liberalización financiera se redujeron y aumentó el riesgo de volatilidad y de ciclos económicos con altibajos más frecuentes.

La crisis de la deuda mexicana (Tequila crisis) en 1994, asiática en 1997, rusa en 1998; la crisis .com y las burbujas especulativas entre 2001 y 2003; los efectos de los atentados de Nueva York (2001), Madrid (2004) y Londres (2005); el colapso de Northern Rock, Bear Stearns y Lehman Brother en 2008 y su efecto sobre las hipotecas *sub-prime* y la burbuja inmobiliaria, todas estas crisis ponen de manifiesto los altos costes de un sistema no regulado y la constatación de que el capitalismo financiero ha salido reforzado de las crisis que ha producido.

---

15 Akyüz, 2006.

16 van der Hoeven & Lübker, 2006.

17 V. Tanzi, 2010 y 2013.

Además, una buena parte de estos están ubicados en paraísos fiscales para minimizar o evitar costes impositivos y depender de unos regímenes reguladores muy blandos. Esto pone en dificultades la financiación de los estados del bienestar en Europa sin que favorezca el establecimiento de sistemas sociales en los países en desarrollo.

En su último informe, Henry (2012)<sup>18</sup> estima que hay hasta 32 billones de dólares en paraísos fiscales y que tan solo 50 bancos y sus fondos de inversión manejan 12 billones en inversiones internacionales (cross-border invested assets). Si se consiguiese que solo el 3% de esos 32 billones fuese sometido a una tributación del 30%, se podrían conseguir entre 180 mil y 200 mil millones de euros, el doble de lo que los países de la OCDE dedican a cooperación.

Como resultado, la decisión política se ha centrado más en preservar la capacidad de los gobiernos para adaptarse a la creciente mercantilización que en replantear el conflicto redistributivo.

### 1.3. Crecimiento de la oferta de trabajo y menor peso de los salarios en la riqueza mundial

La globalización ha favorecido un crecimiento enorme de la oferta de trabajo a nivel mundial. En 1985 había alrededor de 1500 millones de trabajadores. Para el año 2000 la cifra se había duplicado hasta los 3000 millones<sup>19</sup> y en los últimos quince años el ritmo de crecimiento se ha ralentizado hasta alcanzar los 3391 millones.<sup>20</sup>

La tasa de ocupación de estos trabajadores (empleados) representa el 64,3% de la población activa, con importantes diferencias entre regiones, que van desde el 77,7% en las economías con menores rentas, al 60,8% en las economías más prósperas.

---

18 J. S. Henry, en Tax Justice Network, 2012.

19 Organización Internacional del Trabajo, 2008.

20 Organización Internacional del Trabajo, 2015a.

Parte de esta ralentización en la creación de empleo tiene que ver con la crisis económica que ha originado la crisis financiera. En el periodo 2008-2014 las tasas de ocupación han estado cayendo, aunque se estabilizaron en torno al 63,5% en 2013. Sin embargo, la tasa de actividad sigue siendo 0,7 puntos porcentuales menor que en 2007.<sup>21</sup>

Además de crear menos empleo, los salarios representan una parte cada vez menor de la tarta de la riqueza mundial. El crecimiento promedio de los salarios reales (ajustados por la inflación) a nivel mundial se ha mantenido por debajo de los niveles anteriores a la crisis, pasando a negativo en las economías desarrolladas y en positivo, pero a un menor ritmo de crecimiento, en las economías emergentes.<sup>22</sup>

El salario mensual promedio mundial estimado es de unos US \$ (PPP) 1.600 y la brecha en los salarios reales entre las economías emergentes y en desarrollo se ha reducido entre 2000 y 2012, sobre todo por el crecimiento del salario en las economías emergentes y el mantenimiento o caída salarial en muchos países desarrollados. El crecimiento del salario real mundial se redujo drásticamente durante la crisis de 2008 y 2009, se recuperó un tanto en 2012 para volver a caer en 2013, siempre por debajo del 3% de incremento salarial en los años 2006 y 2007.

Una parte significativa de este crecimiento fue impulsada por las economías emergentes y en desarrollo, donde los salarios reales han estado subiendo –a veces rápidamente– desde 2007. De hecho, si eliminamos a China, un país donde se ha producido un significativo aumento salarial en los últimos años, el crecimiento salarial real mundial se reduce significativamente. Fue del 2,3%, en 2007 (3% incluida China); 1,2% (2,1%), en 2010; 0,2% (1,2%), en 2011; 1,3% (2,1%), en 2012; y 1,1% (2%), en 2013.

El crecimiento de los salarios reales en 2013 alcanzó el 6% en Asia y en Europa oriental, un 4% en el Medio Oriente, debido al fuerte crecimiento

---

21 Organización Internacional del Trabajo, 2015b.

22 Organización Internacional del Trabajo, 2013; Organización Internacional del Trabajo, 2015a.

de los salarios en Arabia Saudita, y menos del 1% en América Latina y el Caribe, y África.

En las economías desarrolladas la productividad laboral promedio ha aumentado el doble que los salarios durante el periodo 1998-2013. La crisis financiera de 2008 produjo una caída en los salarios medios reales en el periodo 2008-2011 y un crecimiento nulo en 2012 y 2013 (0,1 y 0,2 %, respectivamente).

#### 1.4. Empeoramiento de las condiciones de empleo y deterioro de los canales institucionales de inclusión social

La globalización también está posibilitando la ruptura entre empleo e inclusión social y una creciente desigualdad a nivel mundial. Alrededor del 73% de la población activa a nivel global tiene una seguridad social residual o carece por completo de ella, a pesar del vigoroso crecimiento de muchas economías emergentes en las últimas décadas.

Sólo el 27% de la población mundial disfruta de acceso a los sistemas de seguridad social integral y sólo el 2,3% del PIB mundial se destina a garantizar la seguridad de los ingresos a través de los programas de compensación de rentas y empleo, con variaciones regionales importantes que van desde 0,5% en África al 5,9% en Europa Occidental.

Del mismo modo, sólo el 12% de los trabajadores en paro reciben prestaciones por desempleo y sólo el 28% de la fuerza laboral es potencialmente susceptible de recibir estas prestaciones. En Europa el nivel de cobertura alcanza el 80%, mientras que en el resto del mundo los porcentajes son significativamente menores. En América Latina el 38%, en el Oriente Medio 21%, en la región de Asia y el Pacífico 17%, y el 8% en África.

Casi la mitad (48%) de todas las personas en edad de jubilación no reciben una pensión y sólo el 42% de las personas en edad de trabajar hoy aspiran a recibir pensiones en el futuro, porque en sus países existen sistemas sociales que las garanticen.

El 90% de la población que vive en los países de bajos ingresos sigue sin derecho a sanidad y a nivel mundial, el 39% de la población carece por completo de una cobertura sanitaria. Como resultado, alrededor del 40% del total del gasto en salud global es asumido directamente por los enfermos.

En su informe sobre la economía informal mundial se indica que la economía informal está creciendo en todo el mundo.<sup>23</sup> En 2000 representaba el 42% del PIB en África, 41% en América Latina, el 38% en Europa del Este (formadores de repúblicas soviéticas y países satélites), 26% en Asia, el 18% en las economías de la OCDE Europa Occidental y 13,5% en los anglosajones (Canadá, Australia, Nueva Zelanda y Estados Unidos).

Por grupos, la economía informal representaba el 41% del PIB en los países en desarrollo, el 38% en los países en transición y el 18% en los países de la OCDE.<sup>24</sup> En China, el 16% del PIB proviene de los sectores informales, creciendo a tasas anuales de entre 12,51%<sup>25</sup> y 13,5%<sup>26</sup> por año. Otros ganadores de la globalización muestran tasas altas, así (la India (23%), Argentina (26%), Corea (27,5%), México (30,1%), Malasia (31%), Pakistán (36%), Brasil (39,8%), Rusia (46,1%) o Tailandia (52,6%).

Aunque las organizaciones multilaterales como el FMI y el Banco Mundial (BM) han adoptado una actitud positiva hacia la economía informal, ya que representa un potencial de crecimiento económico y la inclusión social,<sup>27</sup> otra evidencia indica un impacto negativo sobre el crecimiento y el desarrollo a medio plazo. La economía informal reduce los ingresos para el estado y la base tributaria, mientras que, al mismo tiempo, promueve la creación de competencia desleal por el empeoramiento de la productividad y pone

---

23 G. I. McKinsey, 2004.

24 Schneider, 2002.

25 ILO, 2002.

26 Banco Mundial, 2002.

27 Sepúlveda y Syrett, 2006.

en peligro los derechos laborales, los salarios, la salud y los problemas de seguridad.<sup>28</sup>

### 1.5. Aumento de la riqueza mundial en paralelo a una reducción de la pobreza extrema y una creciente desigualdad global

A pesar del entorno económico desfavorable, la riqueza global total ha alcanzado un nuevo récord de 263 billones de dólares en 2014, 20,1 billones más que en 2013 y el doble que en el año 2000, cuando alcanzó los 117 billones.

La creación de riqueza fue particularmente fuerte en Estados Unidos, con un incremento del 8,3% hasta alcanzar los 91 billones de dólares, seguido de Europa con un incremento del 10,6% (85,2 billones de dólares). En ambas regiones, los mercados de capitales fueron una fuente clave del crecimiento de la riqueza.

India y China han aumentado su participación y representarán la mayor parte de la riqueza de nueva creación entre los mercados emergentes. Esto puede explicar que el crecimiento de la riqueza de los mercados emergentes no haya sido capaz de mantener su impulso desde el período anterior a la crisis entre 2000 y 2008.

La pobreza extrema (medida en base a una renta de 1 o 2 dólares al día) ha disminuido significativamente. En 1990, casi la mitad de la población del mundo en desarrollo vivía con menos de \$ 1,25 al día; esa proporción se redujo al 14% en 2015.

En millones de personas, el número de los que viven en pobreza extrema ha disminuido en más de la mitad, pasando de 1900 millones, en 1990, a 1751 millones, en el año 2000, y a 836 millones, en 2015. Es decir, desde el año 2000 se ha producido un significativo avance.

---

28 G.I. McKinsey, 2004.

El número de personas que ganan \$ 4 al día se ha triplicado entre 1991 y 2015. Hoy en día, este grupo representa la mitad de la fuerza de trabajo en las regiones en desarrollo, frente a sólo el 18%, en 1991. En esta línea, la proporción de personas desnutridas en las regiones en desarrollo se ha reducido casi a la mitad desde 1990, pasando del 23,3%, en 1990-1992, al 12,9%, en el periodo 2014-2016.<sup>29</sup>

La desigualdad a nivel mundial es mayor hoy que hace un siglo y medio. En 1850 el índice Gini era del 53,2 –el 49% debido a desigualdad entre países y el 51% a desigualdad dentro de cada país. Hoy, el Gini mundial ha crecido hasta alcanzar 65,4 –el 85% debido a diferencias entre países y un 15% debido a desigualdad dentro de cada país.<sup>30</sup>

Esto sugiere que las diferencias de rentas a nivel global depende más de diferencias entre países (situación) que dentro de cada país (clase social). Entre las razones que se esgrimen está el hecho de que los países pobres hoy son mucho más pobres que hace un siglo, mientras que los ricos son mucho más ricos que entonces.<sup>31</sup>

En su último estudio, Milanovic (2014)<sup>32</sup> observa que la desigualdad dentro de los países es cada vez mayor, pero la desigualdad en todo el mundo parece estar disminuyendo ligeramente por, entre otros factores, el crecimiento de clases medias en China e India, y en estancamiento o pérdida de ingresos de las clases medias en EEUU y Europa.

En muchos países desarrollados, los aumentos en los niveles de desigualdad se deben a una combinación de aumento de la desigualdad salarial y desempleo. En España y los Estados Unidos, los dos países en los que esta desigualdad aumentó más, los cambios en la distribución salarial y la pérdida

---

29 Naciones Unidas, 2015b.

30 Milanovic, 2011.

31 Milanovic, 2011.

32 van der Weide, R. & B. Milanovic, 2014.

de empleos representaron el 90% del aumento de la desigualdad, en España, y 140%, en Estados Unidos.<sup>33</sup>

Durante el periodo de crisis económica los multimillonarios en el mundo han pasado de 793 en 2009 a 1.645 en 2014 que conjuntamente poseían \$ 6.4 billones de dólares. Sin embargo los 3000 millones de adultos con menos de \$ 10.000 que conjuntamente poseían \$ 7.6 billones de dólares y el 0,7% de los adultos que tienen más de 1 millón de euros poseen el 44% de la riqueza.<sup>34</sup>

## 1.6. Deterioro ambiental y cambio climático

El Cambio Climático (CC) es tal vez el fenómeno más global de los que hemos analizado. Es, por su naturaleza, un fenómeno interdependiente que no entiende de barreras nacionales o culturales. Sin embargo, la responsabilidad del CC no es igual en todo el mundo. Son las economías que más emisiones de CO2 producen las que más responsabilidad tienen.

Respecto a 1856, las emisiones de CO2 son treinta veces superiores en la actualidad. Si en ese mismo año la concentración de CO2 en la atmósfera fue de 275 partes por millón (PPM), hoy en día la concentración se acerca a las 400 ppm. Según los expertos, el umbral a partir del cual se considera que el cambio climático puede tener consecuencias nocivas es 2°C. Las temperaturas han subido en torno a 1° de media en los siglos XIX y XX, y se espera que suban 5° en el XXI.

Para actuar con un nivel de riesgo del 50% (es decir, para tener al menos una probabilidad del 50% de éxito en la reducción de la temperatura), las concentraciones de CO2 no deberían sobrepasar los 450 ppm. Si llegásemos a 550 ppm la posibilidad de éxito se reduciría al 20%. Algunos informes alertan que, en este siglo, alcanzaremos concentraciones de 750 ppm y temperaturas 5° más altas que en la actualidad.

---

33 Organización Internacional del Trabajo, 2015.

34 Global Wealth Report, 2014.

Gandhi se preguntó una vez cuantos planetas serían necesarios si la India siguiese un modelo de industrialización similar al británico. Entonces no pudo contestar a esa pregunta, pero hoy sabemos que si todo el mundo generase las mismas emisiones de CO<sub>2</sub> que los países más industrializados necesitaríamos 9 planetas.

Según el informe *Human Development Report 2007/2008*, los principios necesarios para afrontar y combatir el cambio climático son: i) una apuesta decidida y ambiciosa para reducir el calentamiento del planeta; ii) reconocer el carácter global del fenómeno; iii) la urgencia en la toma de decisiones; y iv) una responsabilidad precisa en el compromiso político y económico para reducir el efecto del CC.

La lucha contra el CC no necesita de cambios pequeños o marginales, sino de ambiciosas estrategias y políticas decididas. Aunque todos los países se comprometieran a reducir sus emisiones de CO<sub>2</sub> de forma radical mañana, las emisiones ya existentes continuarían favoreciendo un aumento de la temperatura hasta el 2030 y la temperatura alcanzaría su máximo en 2050. Para evitarlo deberíamos limitar las emisiones de tal forma que en el 2050 emitiésemos la mitad de lo que emitimos en 1990.

Aunque el CC es global, la responsabilidad del cambio climático no es la misma para todos los países. Son las economías más desarrolladas las que más emisiones producen y, por tanto, son ellas las que más responsabilidades tienen. Con sólo el 15% de la población mundial, los países más ricos emiten el 50% del CO<sub>2</sub> mundial.

El problema es que las nuevas economías emergentes, con China e India a la cabeza, empiezan a converger en la emisión de CO<sub>2</sub> (si bien los Estados Unidos emiten cinco veces más que China y 7 más que la India). Además, las nuevas economías están invirtiendo grandes cantidades en la construcción de infraestructuras energéticas intensivas en el uso de carbón.

Los efectos del cambio climático en el mundo desarrollado se traducen en veranos más calurosos y la sensación de que están cambiando las estaciones.

En el mundo más pobre, el cambio climático se traduce en mayores pérdidas en las cosechas, inundaciones, desplazamientos más largos y más caros para conseguir agua. En otras palabras, empobrecimiento y hambre. Entre los años 2000 y 2004, casi 262 millones de personas se enfrentaron a desastres climáticos. El 98% vivía en países pobres. Según la OCDE, en los países ricos sólo 1 entre 1500 personas ha sufrido los efectos del clima, mientras que en los países pobres es 1 entre 19.

Esto perjudica no sólo los esfuerzos para cumplir los Objetivos del Milenio en lo que a reducción de la pobreza se refiere, sino que también tiene un efecto sobre el aumento de la desigualdad. En este sentido, todos los esfuerzos económicos que pudieran realizarse (por ejemplo una liberalización del comercio que tuviese en la creación de empleo y en una distribución más justa de la riqueza su objetivo primordial) podrían ser un fracaso si no se tiene en cuenta el efecto del CC.

La lucha contra el cambio climático implica altos costes económicos en el corto plazo, pero son costes asumibles. Entre hoy y el año 2030, el coste anual medio de una estabilización de las emisiones representaría el 1,6% del PIB mundial. Pero si no se hace nada, los costes inducidos por el CC podrían suponer entre un 5 y un 20% del PIB mundial.<sup>35</sup>

Además, las inversiones siguen en su mayor parte sin tener en cuenta el riesgo ambiental. Se calcula que la inversión en energías vinculadas al carbón alcanzará entre 2004 y 2030 la cifra de 20 trillones de dólares en países en desarrollo, principalmente. Si fuésemos capaces de invertir la mitad en energías renovables, el objetivo de no permitir que la temperatura aumente más de 2° este siglo sería asumible desde hoy.

Aunque el informe sobre los Objetivos de Milenio (2015) reconoce mejoras ambientales, también advierte de los riesgos de no superar el *impasse* actual. Entre las mejoras se apunta el aumento en los niveles de ozono, el aumento de las zonas protegidas ambientalmente, la mejora en la calidad del agua

---

35 Informe Stern, 2005.

que consumen el 91% de la población mundial en 147 países, la mejora del saneamiento y la higiene en 95 países hasta ahora con serios problemas, la reducción de la población urbana que vive en barrios pobres en países en desarrollo.<sup>36</sup>

Sin embargo las emisiones globales de dióxido de carbono han aumentado en más de un 50% desde 1990. Se estima que 5,2 millones de hectáreas de bosque se perdieron en 2010, un área del tamaño de Costa Rica. La sobreexplotación de los recursos marinos llevó a un descenso en el porcentaje de acciones dentro de los límites biológicos de seguridad, por debajo del 90%, en 1974, al 71%, en 2011. En general, las especies están disminuyendo en número y distribución. Esto significa que están cada vez más amenazadas de extinción. La escasez de agua afecta al 40% de las personas en el mundo y se prevé que aumente.

## 2. Las Propuestas del “Consenso de Washington” para compensar los desequilibrios de la Globalización: Objetivos del Milenio, Agenda de Empleo Digno y Piso Social Mínimo

### 2.1. Objetivos del Milenio

Algunas de las propuestas lanzadas por organismos de gobernanza global son la manifestación más evidente de que el modelo de globalización neoliberal, lejos de resolver, profundiza algunos de los problemas que dificultan el desarrollo de países con rentas medias y bajas, y ahonda problemas de precarización laboral y exclusión social en los países de rentas altas.

Con la aceptación de que la globalización neoliberal no estaba trayendo el desarrollo de las personas, la Organización de las Naciones Unidas, en 2000, formuló los Objetivos de Desarrollo del Milenio, metas concretas sobre los principales temas de desarrollo.

---

36 Objetivos del Desarrollo del Milenio, 2015.

Los Objetivos de Desarrollo del Milenio<sup>1</sup> formulados el año 2000 fueron revisados el 2015. El informe reconoce que, gracias a los ODM se han salvado millones de vidas y mejorado las condiciones para muchos más. Se reconocen mejoras en:

- Reducción de la pobreza extrema, pasando de 1.900 millones, en 1990, a 836 millones, en 2015.
- Hay mejoras en el ámbito educativo. La tasa de matriculación en enseñanza primaria en las regiones en desarrollo ha alcanzado el 91%, en 2015. La cantidad de niños de primaria que no asistió a la escuela cayó de 100 millones, el 2000, a 57 millones, en 2015. La tasa de alfabetización de los jóvenes entre 15 y 24 años ha aumentado globalmente de 83% a 91%, entre 1990 y 2015. La brecha entre hombres y mujeres ha disminuido.
- Reducción de la mortalidad infantil de 90 a 43 muertes por cada 1.000 niños nacidos vivos entre 1990 y 2015. A pesar del crecimiento de la población en las regiones en desarrollo, la cantidad de muertes de niños menores de 5 años se ha reducido de 12,7 millones, en 1990, a casi 6 millones, en 2015, a nivel mundial. Por otra parte, desde principios de la década de 1990, la tasa de reducción de la mortalidad de niños menores de 5 años se ha más que triplicado en el mundo. En 2013, aproximadamente el 84% de los niños de todo el mundo recibió al menos una dosis de vacuna contra el sarampión, en comparación con el 73% en el año 2000.
- Mejora de la salud materna. La mortalidad ha disminuido en un 45%. Más del 71% de los nacimientos en todo el mundo fueron atendidos por personal de salud capacitado. La prevalencia de anticonceptivos entre las mujeres de 15 a 49 años, casadas o que viven en pareja, se incrementó del 55% a nivel mundial, en 1990, al 64%, en 2015.
- Mejoras en la lucha contra el Sida, el paludismo y otras enfermedades. Las nuevas infecciones con VIH disminuyeron en aproximadamente 40%, entre 2000 y 2013, de un estimado de 3,5 millones de casos a 2,1 millones. 13,6 millones de las personas que vivían con el VIH recibían la terapia antirretroviral, que evitó 7,6 millones de muertes por SIDA,

entre 1995 y 2013. Se han evitado más de 6,2 millones de muertes causadas por paludismo, entre los años 2000 y 2015, principalmente de niños menores de 5 años de edad en África subsahariana. Se estima que la tasa de incidencia mundial del paludismo ha caído un 37% y que la mortalidad mundial por paludismo se ha reducido en un 58%.

La revisión de los ODM también reconoce fracasos:

- La desigualdad de género todavía persiste.
- Existen grandes brechas entre los hogares más pobres y los más ricos, y entre zonas rurales y zonas urbanas.
- El cambio climático y la degradación ambiental socavan el progreso logrado, y las personas pobres son quienes más sufren.
- Los conflictos siguen siendo la mayor amenaza al desarrollo humano y millones de personas todavía viven en pobreza y con hambre, sin acceso a los servicios básicos.

## 2.2. Agenda de Trabajo Digno

El concepto de *trabajo digno* fue propuesto por la OIT el año 2000, para formular el objetivo político universal de promover el empleo y mejorar las condiciones de trabajo. El trabajo decente descansa en cuatro pilares, a saber:

- i. Crear de empleo productivo y libremente elegido, mediante una economía que genere oportunidades de inversión, iniciativa empresarial, desarrollo de cualificaciones y modos de vida sostenibles.
- ii. Garantizar los principios y derechos en el trabajo, incluyendo las normas profesionales fundamentales, la protección social y diálogo social para lograr el reconocimiento y el respeto de los derechos laborales, principalmente el de los trabajadores más desfavorecidos y pobres que necesitan representación, participación y leyes adecuadas.
- iii. Extender la protección social para promover tanto la inclusión social, como la productividad a través de condiciones de trabajo seguras que proporcionen tiempo libre y descanso adecuado, retribuciones

adecuadas en caso de pérdida o reducción de ingresos, y permitan el acceso a una asistencia sanitaria adecuada, empleo y oportunidad de salarios para todos.

- iv. Promover el diálogo social mediante la participación de organizaciones de representación de trabajadores independientes. El diálogo es vital para elevar la productividad, evitar los conflictos en el trabajo y favorecer el desarrollo de sociedades cohesionadas.

El cumplimiento gradual de estos pilares a nivel mundial puede favorecer una distribución más justa de los beneficios del crecimiento económico y hacer más sostenibles los procesos de mercantilización. El escenario económico actual estimula a las empresas mundiales a optar por la deslocalización de una economía a otra buscando leyes más laxas sobre las condiciones laborales e impositivas, así como la capacidad para imponer a los gobiernos condiciones de inversión más favorables. Esto se traduce en un aumento de la desigualdad y en un empeoramiento continuo de las condiciones de empleo.

Una globalización del tipo “Trabajo Decente” no supone encontrar soluciones autóctonas a los retos mundiales, sino una liberalización significativa por otros medios. La integración del comercio mundial es un requisito previo fundamental para favorecer el crecimiento; pero, al mismo tiempo, una distribución de sus beneficios reducirá fuertemente la desigualdad e impedirá el deterioro de las condiciones de trabajo.

Esta combinación de liberalización y de distribución –que está muy cerca del modelo de flexiguridad que funciona en algunas economías europeas, y que la UE está intentando poner en marcha– puede disparar los efectos positivos sobre los límites más importantes del modelo actual de globalización. Hay quienes piensan que mejorar las oportunidades económicas para las personas en los países de origen no sólo es la mejor solución a largo plazo para la emigración ilegal, sino también una buena oportunidad para hacer más negocios en el mundo.

Durante la Asamblea General de las Naciones Unidas en septiembre 2015, el trabajo decente y los cuatro pilares del Programa de Trabajo Decente – creación de empleo, protección social, derechos en el trabajo y diálogo social– se convirtieron en elementos centrales de la nueva Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible . El Objetivo 8 de la Agenda 2030 insta a promover un crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el pleno empleo productivo y el trabajo decente, y será un ámbito de actuación fundamental para la OIT y sus mandantes. Además, otros aspectos clave del trabajo decente están ampliamente presentes en las metas de muchos de los otros 16 objetivos de la nueva visión de desarrollo de las Naciones Unidas.

### 2.3. Piso Social Mínimo

El enfoque básico de protección social ha sido desarrollado por la OIT, sobre la base de las recientes experiencias de extensión de la protección social, sobre todo en los países en desarrollo y aprobado por la Junta de los jefes de Estado de las Naciones Unidas y por los Jefes de Estado y de Gobierno en la Cumbre de Desarrollo del Milenio 2010. Es un conjunto integrado de políticas sociales destinadas a garantizar la seguridad del ingreso y el acceso a los servicios sociales esenciales para todos, prestando especial atención a los grupos vulnerables y proteger y capacitar a las personas en todo el ciclo de vida.<sup>37</sup>

Incluye garantías de:<sup>38</sup>

- i. Seguridad de ingresos básicos, en forma de diversas transferencias sociales (en efectivo o en especie), como pensiones para los ancianos y las personas con discapacidad; prestaciones para los niños; apoyo a los ingresos y / o garantías de empleo y servicios para los desempleados y los trabajadores pobres.

---

37 Organización Internacional del Trabajo, 2011.

38 Para una revisión más específica de los objetivos del Piso Social Mínimo ver [http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:12100:0::NO::P12100\\_INSTRUMENT\\_ID:3065524](http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:3065524)

- ii. Acceso universal a los servicios sociales esenciales asequibles en las áreas de salud, agua y saneamiento, educación, seguridad alimentaria, vivienda y otros objetivos definidos, de acuerdo con las prioridades nacionales.

El concepto es parte de una estrategia bidimensional para la extensión de la seguridad social, que comprende un conjunto básico de garantías sociales para todos (dimensión horizontal), y la aplicación gradual de los estándares más altos (dimensión vertical), en línea con el Convenio de la Seguridad Social de la OIT<sup>39</sup>

### 3. Las migraciones como fenómeno económico

La migración es una de las cuestiones globales determinantes del siglo XXI. Según Naciones Unidas,<sup>40</sup> 243.700.236 personas residen fuera de su país de origen, entre ellos 19.577.474 de refugiados. Esto representa el 3% de la población mundial y el quinto país más poblado de la tierra si los inmigrantes se agrupasen en un solo territorio.

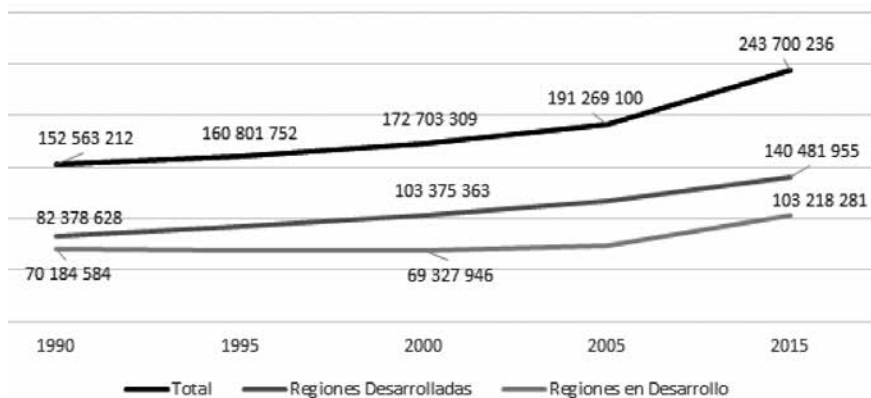
Estas cifras no han hecho sino crecer de año en año desde 1990. El mayor ritmo de crecimiento se da en el periodo 2000 a 2015, en el que la población migrante creció un 41%.

---

39 Normas Mínimas, 1952, N° 102.

40 Organización de las Naciones Unidas, 2015.

**Gráfico I: Migraciones totales y entre regiones**



**Fuente:** Naciones Unidas (2015). Elaboración propia.

Es un fenómeno que afecta a todas las regiones del mundo, si bien Europa y los Estados Unidos tienen un saldo migratorio negativo (vienen más emigrantes de los que se van) mientras que el resto de regiones tienen un saldo positivo. Casi la mitad de estos trabajadores (48,5%) se concentran en Norteamérica y Europa, que siguen siendo los polos de recepción de emigrantes. Aunque las migraciones siguen siendo predominantemente Sur-Norte, cada vez las migraciones Sur-Sur ganan más peso en los flujos migratorios internacionales.

**Tabla 1. Origen y destino de la Migración Mundial**

	Europa	Norte América	Latinoamérica y el Caribe	África	Asia	Oceanía
Donde viven los inmigrantes	76 m	54 m	9 m	21 m	74 m	8 m
De donde vienen los inmigrantes	62 m	4 m	37 m	34 m	104 m	12 m

**Fuente:** Naciones Unidas (2015). Elaboración propia.

Pero si nos fijamos en los países y no en las regiones, algunos resultados son muy interesantes. Aunque los países europeos y norteamericanos siguen

siendo receptores netos de inmigración, otros países como Arabia Saudí, Emiratos Árabes y Kuwait son también focos de emigración neta como consecuencia del desarrollo y diversificación económica que estos países petroleros están llevando a cabo en las últimas décadas.

Jordania y Turquía son también receptores netos, si bien su proximidad a zonas en conflicto hace que muchos de estos inmigrantes sean en realidad refugiados iraquíes, kurdos, sirios y palestinos que huyen de los conflictos territoriales.

En Asia, llama la atención el número de inmigrantes que llega a la India y Tailandia y sorprende que un país con el crecimiento económico de China no aparezca ya entre los receptores netos de inmigración. Esto es así porque la reserva de mano de obra local es aún gigantesca en China, donde se espera que en torno a 300 millones de personas que viven en zonas rurales emigre a las grandes zonas industriales del país.

**Tabla 2. Los 20 países que mayor número de inmigrantes reciben (en millones)**

1- EEUU (46,6 m)	6- Emiratos Árabes (8,1 m)	11- Italia (5,8 m)	16- Kazajstán (3,5 m)
2- Alemania (12 m)	7- Canadá (7,8 m)	12- India (5,2 m)	17- Sudáfrica (3,1 m)
3- Fed. Rusa (11,6 m)	8- Francia (7,8 m)	13- Ucrania (4,8 m)	18- Jordania (3,1 m)
4- Arabia Saudí (10,2 m)	9- Australia (6,8 m)	14- Tailandia (3,9 m)	19- Turquía (3 m)
5- Reino Unido (8,5 m)	10- España (5,9 m)	15- Paquistán (3,6 m)	20- Kuwait (2,9 m)

**Fuente:** Naciones Unidas (2015). Elaboración propia.

Los países asiáticos son líderes en exportación de mano de obra, con India a la cabeza, un país que está entre los 20 con mayores receptores de emigración procedente de otros países, lo que pone de manifiesto la complejidad de los fenómenos migratorios. China, Bangladés, Pakistán, Filipinas e Indonesia

sitúan a Asia en el primer puesto de zonas mundiales que más emigrantes aportan.

**Tabla 3. Los 20 países que mayor número de migrantes exportan (en millones)**

1- India (15,6 m)	6- Pakistán (5,9 m)	11- Afganistán (4,8 m)	16- Palestina (3,6 m)
2- México (12,3 m)	7- Ucrania (5,8 m)	12- Polonia (4,4 m)	17- Rumanía (3,4 m)
3- Fed. Rusa (10,6 m)	8- Filipinas (5,3 m)	13- Kazajistán (4,1 m)	18- Egipto (3,3 m)
4- China (9,5 m)	9- Siria (5 m)	14- Alemania (4 m)	19- Turquía (3,1 m)
5- Bangladés (7,2 m)	10- Reino Unid (4,9 m)	15- Indonesia (3,9 m)	20- EEUU (3 m)

**Fuente:** Naciones Unidas (2015). Elaboración propia.

La gran mayoría de los inmigrantes (177 millones, el 72% del total) son personas en edad de trabajar (el 80%) y jóvenes (la edad media es de 39 años y un 15% tiene menos de 20 años). El 48% son mujeres. La OIT<sup>41</sup> estima que de esos 177 m, en torno a 150 m son emigrantes laborales, de los que 11,5 m trabajan en el sector doméstico. Esto significa que el 4% de la población en edad de trabajar en el mundo reside en un país extranjero.

La juventud de estos flujos se explica porque la propensión a migrar tiende a disminuir con la edad y fluyen desde los países con poblaciones jóvenes a los que tienen problemas de envejecimiento de la población.

El nivel educativo de los migrantes ha aumentado significativamente en las últimas décadas. Desde la perspectiva de los países receptores, los patrones de migración recientes revelan un fuerte efecto de selección de los inmigrantes formados.

41 Organización Internacional del Trabajo, 2015.

En particular, la proporción de individuos con estudios superiores entre migrantes se duplicó entre 1980 y 2010 en las principales economías avanzadas.<sup>42</sup> Los migrantes internacionales tienen, en promedio, más alto nivel de educación que los trabajadores nativos, con importantes diferencias entre países.<sup>43</sup>

Desde la perspectiva de los países de origen, los patrones recientes demuestran la fuga de cerebros y en algunos países la tasa de emigración de personas altamente cualificados es superior al de los de baja cualificación en economías emergentes y de bajos ingresos.<sup>44</sup> Así, aunque el número de inmigrantes africanos altamente cualificados que residen en los países de la OCDE han aumentado, la tasa de emigración de personas con estudios superiores en realidad ha disminuido en África.<sup>45</sup>

No está del todo claro el efecto de los inmigrantes sobre las rentas de los trabajadores nativos. Aunque la OIT reconoce la existencia de un efecto negativo de la migración sobre los salarios de los trabajadores locales,<sup>46</sup> otros estudios en Estados Unidos ponen de manifiesto que el efecto es bastante ligero y, en algunos casos, positivo sobre los salarios locales.<sup>47</sup>

La razón es porque el aumento de trabajadores migrantes aumenta el consumo y la demanda agregada, que se traduce, controlando por cualificación y edad, en presiones salariales al alza, principalmente entre grupos con similares niveles formativos.

Este efecto no puede confundirse con la brecha salarial entre trabajadores migrantes y no migrantes, que son cosas distintas aunque relacionadas.

---

42 Fondo Monetario Internacional, 2015.

43 Organización para el Comercio y el Desarrollo Económicos, 2015a.

44 Fondo Monetario Internacional, 2015.

45 Organización para el Comercio y el Desarrollo Económicos, 2015a.

46 Organización Internacional del Trabajo, 2015.

47 Fondo Monetario Internacional, 2015.

Como reconoce la OIT los migrantes sufren discriminación y sanciones salariales respecto a los trabajadores nativos.<sup>48</sup>

Hay muchas razones por las que los salarios de los migrantes pueden diferir de las de los nacionales. En primer lugar, sus características laborales en lo que a cualificación profesional y experiencia laboral se refiere, que pueden perjudicar sus salarios en el país de destino.

En segundo lugar, el grado de representación de los migrantes en las organizaciones sindicales y mesas de negociación y su integración en órganos de representación tanto sindical como empresarial también explican las diferencias salariales entre trabajadores.

Pero hay otras variables más difíciles de medir vinculadas a los prejuicios o desconfianza hacia “los de fuera” que, sin duda, explican las diferencias (penalizaciones) salariales a los migrantes. La desconfianza en la calidad de la formación recibida en sus países de origen o la percepción de que los migrantes tienen más necesidad económica y están dispuestos a aceptar menos salarios que los nacionales, son algunas de estas variables.

Si estas variables “prejuicios” fuesen eliminadas, la brecha salarial podría revertir en economías desarrolladas como Dinamarca, Alemania, Luxemburgo, los Países Bajos, Noruega, Polonia y Suecia.

Otros estudios apuntan a que el impacto de la migración sobre en el mercado laboral también depende de cómo la formación y experiencia profesional del conjunto de los flujos migratorios coincide con la estructura de la economía receptora y de la productividad relativa de los distintos sectores productivos donde se integran estos trabajadores.<sup>49</sup>

Un número significativo de estudios han documentado que los inmigrantes en Europa tienen una menor participación laboral y ganan menos que los trabajadores nativos, si bien estas deficiencias pueden en parte ser explicadas

---

48 Organización Internacional para el Trabajo, 2015.

49 Fondo Monetario Internacional, 2015.

por las diferencias de educación. Pero también reflejan el hecho de que la cualificación de los migrantes a menudo tiende a infravalorar, obligando así a los migrantes altamente calificados a aceptar puestos de trabajo menos cualificados con salarios más bajos.

También hay evidencia de que la probabilidad de competir por los mismos puestos de trabajo puede afectar negativamente el empleo y los salarios de los trabajadores nativos. Allí donde hay abundancia de trabajadores altamente formados (o escasamente formados) los incentivos a la llegada de inmigrantes con alta (o baja) formación tiende a profundizar los desajustes en la oferta y demanda de empleo.

Este efecto puede ser particularmente fuerte en el corto plazo cuando otros factores de producción, tales como el capital, no se puede ajustar. Sin embargo, aunque es cierto que se dan presiones a la baja sobre los salarios de los trabajadores nativos en empleos de baja cualificación, la creciente preocupación por una disminución significativa de la base salarial general y de las oportunidades de empleo para nativos son, en gran medida, empíricamente injustificadas.<sup>50</sup>

Al contrario, los trabajadores migrantes contribuyen de manera positiva a que los mercados de trabajo de los países receptores expandan algunos sectores productivos escasamente desarrollados y cubran necesidades de mano de obra en sectores donde la población nativa no tiene incentivos a buscar empleo.

Algunos estudios recientes han encontrado que la afluencia de inmigrantes incentiva la especialización productiva de trabajadores nativos que se traduce en aumentos significativos de la productividad y los salarios, especialmente en sectores intensivos en capital e innovación donde se demanda alta cualificación laboral.

La inmigración constituye una fuente importante de crecimiento de la fuerza laboral en muchas economías receptoras. Como la mayoría de los migrantes

---

<sup>50</sup> Fondo Monetario Internacional, 2015.

son jóvenes, la inmigración puede tener un gran impacto en la tasa de actividad. Por ejemplo, la inmigración representó casi la mitad del aumento de la fuerza de trabajo en los Estados Unidos y más de dos terceras partes de Europa durante la última década.<sup>51</sup>

#### 4. Finanzas Públicas

El impacto de la inmigración sobre las finanzas públicas depende, fundamentalmente, de la capacidad de los migrantes a integrarse en el mercado laboral. Los trabajadores migrantes generan ingresos fiscales adicionales y mayores contribuciones sociales, pero también consumen más los servicios de bienestar.

La evaluación de la balanza fiscal/contribución neta de migrantes es compleja y sujeta a incertidumbres, ya que depende de una serie de factores (por ejemplo, el diseño de los sistemas fiscales y de prestaciones).

Es importante destacar que es probable que el balance fiscal de los migrantes –que se define como la diferencia entre los impuestos pagados y los beneficios recibidos– difiera de los trabajadores nativos, ya que pasan menos tiempo en la fuerza laboral y, en promedio, tienen carreras profesionales menos estables en el mercado laboral.

El impacto fiscal neto de la inmigración, en promedio, es pequeño, rara vez excede el 0,5% del PIB para las economías avanzadas. Estudios recientes encuentran que el equilibrio fiscal promedio neto de los hogares de inmigrantes en las economías avanzadas es positivo, pero a menudo inferior a la de los trabajadores nativos.<sup>52</sup> Esto se debe a una menor contribución en términos de impuestos y seguridad social.

En los países en desarrollo, el impacto fiscal neto también es también pequeño dado que muchos emigrantes no tienen un acceso integral a los servicios

---

51 Organización Internacional para el Comercio y el Desarrollo Económicos, 2012.

52 Organización para el Comercio y el Desarrollo Económicos, 2013.

sociales (con importantes diferencias entre países) y las contribuciones de los inmigrantes en situación irregular son pequeñas.

Pero hay que tener en cuenta que la inmigración puede ayudar a reducir las presiones sobre el gasto a largo plazo vinculados al envejecimiento de la población en muchos países receptores. No podemos olvidar que las pensiones y el gasto en salud en las economías más desarrolladas se espera que alcance el 24,8% del PIB en 50 años, frente al 16,4%, en 2015. La emigración podría ayudar a reducir las tasas de dependencia y los gastos en un 2%.<sup>53</sup>

En tanto que los migrantes, en promedio, son más jóvenes que los trabajadores nativos, las corrientes migratorias pueden reducir las tasas de dependencia, lo que podría aumentar el ahorro.

Por otra parte, la migración altamente cualificada puede tener un efecto positivo sobre la innovación y el progreso tecnológico, estimulando así el crecimiento de la productividad.

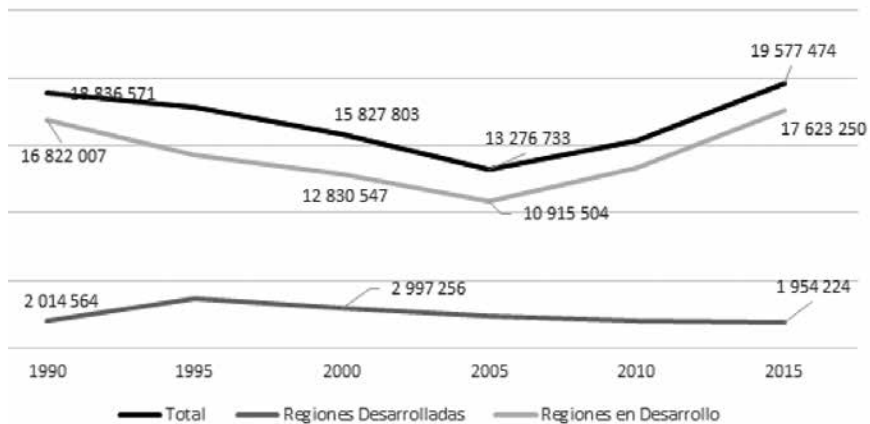
## 5. Refugiados y migraciones humanitarias

Este tipo de migraciones son más modestas que las migraciones económicas forzadas, pero están sujetas a grandes oscilaciones motivadas por conflictos. A diferencia de las migraciones económicas, las migraciones humanitarias están dominadas por los flujos Sur-Sur y una alta concentración de niños entre los refugiados. El 90% de la migración humanitaria se da entre países del Sur y los mercados emergentes, y los países de rentas bajas son a la vez origen y destino de las migraciones humanitarias, lo que da una idea de la complejidad de este fenómeno.

---

53 Clements et al, 2015.

Gráfico 2: Refugiados total y entre regiones



Fuente: Naciones Unidas (2015). Elaboración propia.

El número de refugiados está en picos históricos, con un crecimiento del 40% entre los años 2011 y 2015, impulsado dado, principalmente, por la intensificación de la violencia en Oriente Medio y el Norte de África (MENA), Afganistán y zonas conflictivas en África como Burundi, República del Congo, Somalia, República Centroafricana y Sudán.

Sólo en 2014 los refugiados aumentaron en 2,7 millones, el crecimiento más alto desde 1990, lo que ha provocado un aumento en el número de solicitantes de asilo en la Unión Europea, que han puesto de manifiesto la falta de determinación de los países de acogida a resolver estos problemas de intensificación de los refugiados y su efecto sobre la intensificación de los conflictos que impulsa la salida de refugiados.

Esta intensificación unida al hecho de la cronificación de la situación de los refugiados es uno de los mayores problemas al que se enfrentan los países de acogida. Llama la atención que en torno a 6,4 millones de personas a nivel mundial estén en situación de refugiado más de 25 años.<sup>54</sup>

54 United Nations High Commissioner for Refugees, 2015.

Además muchos países intentan regular las migraciones con leyes más duras que buscan impermeabilizar las fronteras. Esto favorece el tráfico humano controlado por mafias que no sólo explotan a los inmigrantes en el país de origen, sino también en el país de acogida. Según los últimos datos este comercio ilegal de seres humanos está aumentando y dos tercios de este tráfico ilegal se concentran en el Este de Asia y Pacífico, Europa y Euroasia, donde se cree que hay en torno a 600.000 víctimas.<sup>55</sup> (Danailova-Trainor & Belser, 2006). Cifras más actualizadas proponen que el tráfico ilegal mueve entre 1,5 y 2 millones de personas al año. Esto es especialmente perceptible en la crisis de refugiados sirios a Europa, donde las mafias ganan un creciente protagonismo en el tráfico de personas.<sup>56</sup>

El impacto económico de la inmigración humanitaria a menudo difiere de la de la migración económica. Aunque es cierto que grandes y repentinos flujos de refugiados, como el caso sirio, pueden resultar en un suministro adicional de trabajadores poco cualificados, ejerciendo una presión a la baja sobre los salarios de los trabajadores nativos y aumentando las cifras de empleo informal, también hay evidencias de que los refugiados tienen una alta tasa de integración laboral y una alta capacidad para mejorar sus cualificaciones laborales y su rendimiento laboral.<sup>57</sup>

Mientras que el incremento en el consumo traído por los refugiados puede contribuir positivamente a la actividad económica, el aumento de las importaciones para satisfacer las necesidades de la creciente población puede empeorar los balances externos.

El impacto fiscal de los refugiados tiende a ser mayor en comparación con la de otros inmigrantes, sobre todo en el corto plazo. En la etapa inicial, los refugiados son más propensos que otros inmigrantes que reciben transferencias sociales y los servicios de asistencia social del gobierno. Además, hay otros costos fiscales asociados a los refugiados, tales como el procesamiento de

---

55 Danailova-Trainor y Belser, 2006.

56 UNHCR/ACNUR, 2015.

57 Fondo Monetario Internacional, 2015.

las solicitudes de asilo, proporcionando ayuda temporal mientras que los casos están pendientes, deportar a los solicitantes rechazados y mantener la seguridad fronteriza.

Por ejemplo, los costos fiscales directos estimados para el Líbano y Jordania fueron de 1,1 y 0,9 por ciento del PIB, en 2014, porcentajes que cubren el gasto mayoría relacionadas con la salud, la educación y la infraestructura.<sup>58</sup>

## 6. Un cambio en el discurso sobre la emigración

Estas cifras nos ayudan a contextualizar las visiones dominantes de la inmigración y el creciente reconocimiento de la misma no como un problema de desarrollo, sino como una oportunidad de desarrollo. El Banco Mundial, varias agencias de la ONU y otros organismos internacionales como el Foro Mundial sobre Migración y Desarrollo, todos optan por destacar la enorme contribución de la migración para el desarrollo.

Ellos están convencidos de que las remesas son un motor para el desarrollo, ya sea como parte del PIB, como un refuerzo al crédito, o como un medio para aumentar el capital social a través de la capacidad económica dada a los hogares de los migrantes.

Esto se debe a que estas organizaciones ya han abandonado el compromiso de conseguir que los países cumplan sus obligaciones de ayuda oficial al desarrollo y ven en las remesas –que ya representan un volumen mayor que la ayuda oficial al desarrollo y las inversiones extranjeras directas– una fuente de financiación “nueva y adicional” para el desarrollo sostenible.

Es preocupante que las actuales discusiones sobre la agenda post-ODM están orientados a desarrollar y sistematizar aún más los programas de migración y exportación de mano de obra. Algunos países netamente exportadores de mano de obra migrante están presionando internacionalmente para que

---

58 Fondo Monetario Internacional, 2015.

disminuyan las restricciones a la entrada de inmigrantes en los países de destino, con el fin de que aumenten los flujos migratorios.

Los países de acogida, por su parte, están presionando para atraer a un tipo específico de migrante –trabajadores cualificados y profesionales– y evitar la llegada masiva de emigrantes a sus países. También están desarrollando programas para favorecer una migración temporal de trabajadores.

El Grupo Mundial sobre Migración de la ONU (GMG) plantea que hay tres formas en que la migración se está incorporando en la agenda de desarrollo post-2015.

En primer lugar se está alentando una mayor migración. Pakistán, por ejemplo, ha propuesto incrementar los flujos de migración global en un 10% para el año 2030, sobre todo de mano de obra especializada de menores ingresos a los países de mayores ingresos, supuestamente para reducir la desigualdad entre los países.

Los países con menores rentas han hecho un llamamiento para eliminar las restricciones a la migración laboral y profundizar en las potencialidades de la migración circular, en particular para los trabajadores migrantes procedentes de estos países.

En segundo lugar, existen numerosas propuestas para incrementar el flujo de remesas, incluyendo la reducción de los costos de transacción asociados con estos flujos y potenciar la repatriación de remesas por su efecto positivo sobre el desarrollo en los países de origen.

En tercer lugar, hay una serie de metas propuestas destinadas a proteger los derechos de los migrantes, proporcionar protección social, eliminar la discriminación económica y laboral y prevenir la violencia contra los migrantes y refugiados, entre otros grupos vulnerables. Estos también incluyen propuestas para acabar con el tráfico ilegal de personas.

Cada vez es más evidente que no se ha buscado ni el final de la migración forzada ni las condiciones que perpetúan la explotación laboral de los

migrantes. Se han optado por políticas inspiradas en la idea de que se debe legitimar la exportación de trabajadores según lógicas de oferta-demanda en contextos laborales más flexibles y socialmente menos integradores que ignoran las condiciones sociales y políticas de los países de origen.

En un contexto de recortes sociales y una creciente mercantilización de las relaciones laborales, la protección de los trabajadores migrantes ha pasado a un segundo término. Esta falta de diligencia hacia las condiciones humanas de la inmigración favorece actitudes xenófobas y alimenta electoralmente a los partidos menos proclives a la inmigración, como el caso de Donald Trump en Estados Unidos y distintos partidos xenófobos en la Unión Europea, que ven mejorar sus resultados electorales estigmatizando a los inmigrantes y a los peligros de la inmigración sobre los trabajadores nativos.

Esto legitima un Pacto transversal que incluya a la migración en los grandes pactos globales para corregir el rumbo de la globalización. Si bien es cierto que estos pactos no están teniendo ni la atención ni el protagonismo que se merecen, lo cierto es que son el punto de partida para una nueva definición de la globalización sobre fórmulas más inclusivas de crecimiento.

Los Objetivos del Milenio, la Agenda de Empleo Digno, la propuesta de Piso Social Mínimo y un Pacto Mundial por la emigración que ponga énfasis en la inclusión social son la (única) oportunidad para que los problemas globales se enfrente desde respuestas también globales. Pero con el mero enunciado de voluntades no basta. Hace falta una monitorización y seguimiento de las políticas que favorezcan una verdadera integración económica que ponga el énfasis en la inclusión social.

## 7. Conclusiones

En este artículo se analizan las migraciones como parte del desajuste socio-económico producido por el modelo de crecimiento excluyente promovido por el neo-liberalismo. La creciente mercantilización, inversión especulativa y financialización a escala global se ha traducido en una creciente desigualdad

global y el empeoramiento de las condiciones laborales, salariales y sociales para un número creciente de personas.

Los salarios representan un porcentaje cada vez menor de la riqueza mundial, de tal forma que los trabajadores se quedan con un pedazo cada vez más pequeño de la tarta a favor de un pedazo mayor para los beneficios del capital en el periodo 1999-2011.

La inmensa mayoría de la creciente fuerza mundial de trabajadores carece de seguridad social, seguros de desempleo, formación continua y condiciones de seguridad e higiene aceptable. Este empeoramiento está vinculado a la creciente ruptura del vínculo entre empleo e inclusión social propios de los modelos de crecimiento inclusivo desarrollados en Europa.

La creciente desigualdad a nivel global, entre regiones y entre países, en un contexto de creciente precarización laboral y salarial hace que los incentivos a emigrar aumenten especialmente entre las personas con mayor formación y mejores posibilidades en sus países de origen. Desde los años 90, la época de hegemonía neo-liberal, la migración ha pasado de 152 millones de personas en 1990 a los 243 millones en 2015.

La mayoría son migrantes trabajadores, no necesariamente los peor cualificados o los que peores condiciones socio-económicas padecen en sus países de origen, lo que da cuenta del carácter económico que guía las migraciones.

Las organizaciones de gobierno global y los estados no han buscado ni el final de la migración forzada ni acabar con las condiciones que perpetúan la explotación laboral de los migrantes. Han querido favorecer con políticas en el corto plazo, facilitar la sistematización y la legitimación de la exportación de trabajadores según lógicas de oferta-demanda en contextos laborales más flexibles y socialmente menos integradores que ignoran las condiciones sociales y políticas de los países de origen.

La combinación de mayor bienestar general, grandes acuerdos globales y un crecimiento económico más inclusivo pueden garantizar unos flujos capaces

de maximizar los beneficios de la inmigración tanto en los países de origen como para los receptores.

Mientras que la liberalización económica y la estabilidad macroeconómica pueden ser necesarias para apoyar el crecimiento económico, no son ciertamente suficientes para extender el bienestar por todas partes. Instituciones mundiales, como la OIT, han comprendido que ni el comercio ni el crecimiento por si mismos traen automáticamente un aumento general de la población y, por ende, que la manera más eficaz de aumentar el bienestar es atajar directamente las causas que producen un reparto desigual de la riqueza.

Así pues, la creación de empleo y la distribución de los ingresos deben ser tenidos más en cuenta para que el sistema económico global funcione mejor. Para que una economía sea capaz de crear más y mejores empleos necesitamos combinar más integración económica y más solidaridad, al mismo tiempo. Tenemos que desarrollar nuevos instrumentos de solidaridad –cada vez más globales que locales– para hacer frente a las desigualdades crecientes y al empeoramiento de las condiciones del empleo tanto a nivel global como local.

## Bibliografía

### **CLEMETS, Benedict, Kamil Dybczak, Victor Gaspar, Sanjeev Gupta and Mauricio Soto**

2005 *The Fiscal Consequences of Shrinking Populations*. IMF Staff Discussion Note, October, N° 15/21.

### **DANAILOVA-TRAINOR, Gergana and Patrick Belser**

2006 *Globalization and the Illicit Market for Human Trafficking: and empirical analysis of supply and demand*, Working paper, N° 53. 12 January 2006.

### **ESPING-ANDERSEN, Gosta**

1993 *Los Tres Mundos del Estado del Bienestar*. Valencia: Edicions Alfons Magnanim.

### **FONDO MONETARIO INTERNACIONAL**

2015 *Staff background paper for G20 surveillance note. International Migration: recent trends, economic impacts and policy implications*.

### **FRIEDMAN, Thomas L.**

2005 *The World is Flat: The Globalization World in the Twenty-first Century*. Penguin.

### **GLOBAL WEALTH REPORT RESEARCH INSTITUTE**

2004 *Thought leadership from Credit Suisse Research*.

### **THE ECONOMICS OF CLIMATE CHANGE**

2005 *Informe Stern*. Disponible en: <http://mudancasclimaticas.cptec.inpe.br>. Fecha de consulta: febrero de 2016.

### **ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS**

2015a *Trends in International Migrant Stock*. Department of Economic and Social Affairs, Population Division. Disponible en: <http://www.un.org/en/development/desa/population/migration/data/estimates2/estimates15.shtml>. Fecha de consulta: febrero de 2016.

2015b *The Millennium Development Goals Report 2015*. Disponible en: [http://www.un.org/millenniumgoals/2015\\_MDG\\_Report/pdf/](http://www.un.org/millenniumgoals/2015_MDG_Report/pdf/)

MDG%202015%20rev%20(July%201).pdf. Fecha de consulta: febrero de 2016.

## **ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS**

2015 *Proyecto de documento final de la cumbre de las Naciones Unidas para la aprobación de la agenda para el desarrollo después de 2015*. Sexagésimo noveno período de sesiones. A/69/L.85, 12 de agosto de 2015. Disponible en: <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/69/L.85>. Fecha de consulta: febrero de 2016.

## **ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS**

2013 "The fiscal impact of immigration in OECD countries". In: *International Migration Outlook 2013*, OECD Publishing. Disponible en: [http://dx.doi.org/10.1787/migr\\_outlook-2013-6-en](http://dx.doi.org/10.1787/migr_outlook-2013-6-en). Fecha de consulta: febrero de 2015.

2015a "A New Profile of Migrants in the Aftermath of the Recent Economic Crisis." In: *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, N° 160.

2015b "Is this humanitarian migration crisis different?". In: *Migration Policy Debates*, N° 7, September 2015.

## **ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO**

1952 *Convenio sobre la seguridad social (norma mínima)*, núm. 102. Disponible en: [http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEX\\_PUB:12100:0::NO::P12100\\_INSTRUMENT\\_ID:312247](http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEX_PUB:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:312247). Fecha de consulta: febrero de 2016.

2011 *Social Protection Floor for a Fair and Inclusive Globalization*. Geneva. Disponible en: [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms\\_165750.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_165750.pdf). Fecha de consulta: febrero de 2016.

2013 *Informe Mundial sobre Salarios 2012/2013: Los salarios y el crecimiento equitativo*. Disponible en: [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms\\_195244.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms_195244.pdf). Fecha de consulta: febrero de 2016.

- 2015a *ILO Global Estimates on Migrant Workers. Results and methodology.* Geneva.
- 2015b *Global Wage Report 2014/15: Wages and income inequality.* Geneva.

### **ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO**

- 2015 *World Trade Organization International Trade Statistics 2015.*

### **TAX JUSTICE NETWORK**

- 2012 “The Price of Offshore Revisited”. Press Release, 19th July 2012.

### **UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES**

- 2015 “World at War—Global Trends 2014: Forced Displacement in 2014.” United Nations High Commissioner for Refugees.

### **VAN DER WEIDE, Roy & B. MILANOVIC**

- 2014 *Inequality is bad for growth of the poor (but not for that of the rich).* Policy Research Working Paper Series. The World Bank.

### **WORLD BANK**

- 2015 “Migration and Remittances: Recent Developments and Outlook”. In: *Migration and Development Brief, N° 24.*



# Una aproximación a las migraciones como fenómeno global y a los inmigrantes bolivianos en España como fenómeno particular

Susana Aguilar Fernández<sup>1</sup>

## Introducción

El objetivo de este artículo es doble. En primer lugar, se realiza una aproximación informada y empírica al fenómeno global de las migraciones. Únicamente mediante la presentación y el análisis de datos, muchos de

---

1 Profesora titular y catedrática acreditada de la Universidad Complutense de Madrid (UCM). Doctora en Sociología por la UCM y el Centro de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales (Instituto Juan March). Es Premio de Memorias de Licenciatura y obtuvo la Letter of Commendation del International Sociological Association. Ha sido docente en las universidades de Salamanca, Carlos III de Madrid, Swedish School of Social Sciences (Finlandia) y la Universidad Mayor de San Andrés de Bolivia. Ha participado en numerosas investigaciones internacionales financiadas competitivamente. Tiene publicaciones JCR en *Administration & Society*, *The Journal of Public Policy*, *Southern European Society & Politics*, *Environmental Politics*, *Politics and Religion*, *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, *Revista Internacional de Sociología* y *Revista de Estudios Políticos*, entre otras. Su último libro es *Identidad y opción, dos formas de entender la política*. (Alianza Editorial, 2007).

ellos recopilados por organismos internacionales, podremos entender: a) la naturaleza cuantitativamente diferente del fenómeno, es decir el enorme alcance y magnitud de los procesos de desplazamiento espacial de distintas poblaciones; y b) la naturaleza cualitativamente diferente del mismo, es decir, los distintos tipos de población afectados por tales desplazamientos, así como la variedad de causas que los motivan.

En segundo lugar, se presenta una síntesis del fenómeno migratorio en España, otorgando una especial atención al caso de los inmigrantes bolivianos. Que los desplazamientos masivos de población provocan, en ocasiones, tensiones socio-políticas de distinta índole, es un hecho incuestionable. Estas cuestiones pueden ser analizadas tanto desde la perspectiva de los países receptores (demanda), como desde la de los países emisores (oferta). Sin embargo, los procesos migratorios tienen también indudables efectos positivos y, por ello, se resaltarán los beneficios (individuales y agregados) que se derivan de la entrada del colectivo de bolivianos en España, sin olvidar por ello un problema que queda por resolver: el del fracaso escolar, comparativamente más alto, de la población inmigrante.

## 1. El Fenómeno Global de la Migración

Probablemente, uno de los fenómenos que mejor caracterice actualmente la denominada globalización sea el de la magnitud y alcance de los procesos migratorios: la cantidad (en términos numéricos) y calidad (en términos de distintos tipos de colectivos afectados) de los desplazamientos espaciales de población que se producen en nuestros días no tienen parangón con los que han existido en períodos anteriores. Como señala Therborn, “segmentos de la humanidad han estado en contacto global, o al menos transcontinental o transoceánico, por un largo tiempo. Existieron vínculos comerciales entre la antigua Roma y la India hace aproximadamente 2.000 años, y entre la India y China... Lo que es nuevo en nuestros días es lo masivo del contacto, y el contacto de las masas, y los viajes de las masas”.<sup>2</sup>

---

2 G. Therborn, 2010, p. 2.

**Tabla 1. El stock mundial de migrantes internacionales por continentes en 2005 (millones)**

África	17
Asia	53
Europa	64
Latinoamérica	7
América del Norte	44
Oceanía	5

**Fuente:** Naciones Unidas, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, División Población.<sup>3</sup> Elaboración propia.

La reciente ola de migración internacional ha superado cuantitativamente los niveles migratorios de finales del siglo XIX y comienzos del XX. En 2005, Naciones Unidas estimaba que la población migrante a nivel internacional era de 191 millones de personas (Tabla 1) –2,9% de la población mundial, frente al 2,3% en 1980. ¿A dónde van estas personas? Principalmente a Europa. Es reseñable que el viejo continente se haya convertido en lugar de recepción cuando, por cerca de casi medio milenio (de 1500 a 1960), fue un punto paradigmático de “expulsión” de población. Ya en el 2002, el saldo migratorio anual medio en el conjunto de la Unión Europea (UE) se aproximaba al millón de personas, siendo más de 13 millones el número de personas extranjeras de terceros países que residían en este territorio (cerca del 3,4% de la población de la UE). A esta cifra habría que añadir, además, otros 6 millones de personas extranjeras que eran ciudadanas de un estado miembro de la UE (más del 5% de la población).<sup>4</sup> En 2007, los extranjeros suponían el 14% de la fuerza de trabajo en Alemania, el 12% de la francesa y la británica, y el 17% de la española. A pesar de la importancia inmigratoria del viejo continente, Estados Unidos sigue siendo el punto de destino priorizado por los emigrantes: en 2005, acogía a 1/5 del total mundial, frente al 15%, en 1990.

3 G. Therborn, 2010, p. 110.

4 T. L. Vicente, 2005, p. 2.

En muchos casos, la migración no es tanto un fenómeno transoceánico de largo recorrido sino uno transfronterizo entre países vecinos: los principales flujos migratorios van de México a Estados Unidos (10.3 millones en 2005), seguidos de intercambios entre Rusia y Ucrania (8,4 millones), la India y Bangladesh (4,5 millones), Rusia y Kazajistán (4,4 millones). La migración de largo recorrido más importante ha tenido lugar entre la India y la península arábiga (3.5 millones), de Filipinas a Estados Unidos (1,6 millones), y de la India, China y Vietnam a Estados Unidos (1,1 millones cada uno). A mediados de la década de los 90, la diáspora china era aproximadamente de 37 millones, mientras que la India ascendía a 9. En 2005, el número de residentes en un país que había emigrado a otro abarcaba 11,5 millones, tanto de mexicanos como de rusos, 10 de indios y 7 de chinos. En términos proporcionales, la emigración más frecuente es la que parte de las Indias Occidentales (39% de la población de Jamaica y 28% de Trinidad), y de los nuevos países ex-comunistas (38% de Bosnia, 27% tanto de Albania como de Armenia). Ciertas ciudades funcionan como auténticos imanes de migración nacional e internacional. Es el caso de Nueva York, tanto en nuestros días como en momentos anteriores de la historia, pues 1/3 de su población ha nacido en el extranjero (casi la misma cantidad que hace un siglo). Tradicionalmente, la mitad de la población de Buenos Aires había nacido fuera del país, aunque la cifra actual es de solo el 8%. Londres tenía un 29% de población nacida fuera en 2004. Uno de los casos más extremos es el de Dubai, con más del 80%. Ciudades canadienses como Toronto y Vancouver tienen en torno al 41% de población extranjera. Algunas importantes ciudades europeas contienen entre 1/4 y 1/3 del total (Amsterdam, Bruselas, y Frankfurt, entre otras).<sup>5</sup>

La globalización, plasmada, entre otras cosas, en el abaratamiento de los costes de transporte, el acceso a la información planetaria en tiempo real, y el aumento de la interdependencia entre las economías regionales, ha promovido esta nueva migración, indudablemente. Pero la migración,

---

5 Los datos presentados hasta aquí provienen de Therborn, que, a su vez, los ha extraído tanto de fuentes primarias (organismos internacionales principalmente) como secundarias (distintos estudios).

a su vez, ha profundizado la globalización mediante el contacto masivo entre poblaciones heterogéneas en distintas partes del globo, el aumento de las transferencias económicas entre diferentes países, y la transmisión de creencias y prácticas culturales entre distintos colectivos. La metáfora de la aldea global de McLuhan nunca fue tan real como ahora.

Una primera (aunque cruda) aproximación a la importancia global del fenómeno podría consistir en cuantificar el número de entradas en Google cuando se teclea el término “migración” (15.700.000); si se usa el término inglés, “migration”, el número se dispara a 155.000.000.<sup>6</sup> Otra sería identificar el creciente número de agencias y organismos internacionales dedicados a gestionar la migración: desde la Organización Internacional para las Migraciones, como entidad intergubernamental pionera, creada en 1951 y conformada por 162 estados miembros, que se dedica a favorecer la migración de forma ordenada; la Organización Internacional del Trabajo y su grupo mundial sobre migración, que aspira a conseguir una gobernanza global del tema; pasando por organismos regionales como la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y su unidad de trabajo en asuntos migratorios; hasta las miles de asociaciones privadas y ONG que operan en muy distintos lugares con el objetivo primordial de mejorar la situación del inmigrante (SOS Racismo, por ejemplo) .

Una tercera podría estribar en estudiar la relevancia política de la migración, analizando la cantidad de espacio que los programas de los partidos dedican al tema así como el tiempo que se le concede en debates electorales. En las elecciones federales canadienses del 2004 y 2006, Black y Hicks descubrieron, por ejemplo, que el debate por parte de los partidos se centró en las distintas alternativas a la integración, mientras que el término exclusión no fue utilizado por ninguno.<sup>7</sup> Asimismo, es interesante comprobar si la migración condiciona el voto: Gimpel y Schuknecht han detectado en EE.UU que en aquellas áreas en las que hay una mayor proporción de

---

6 Consulta realizada el 16 de febrero de 2016.

7 J. Black y B. M. Hicks, 2008, p. 241.

migrantes, la probabilidad de votar a candidatos republicanos aumenta.<sup>8</sup> Una última aproximación a la relevancia de la migración podría ser cuantificar cómo ha crecido el número de universidades, departamentos facultativos y *think-tanks* dedicados al análisis de este fenómeno (por no hablar de la cantidad de financiación tanto pública como privada que se invierte en su estudio). Si nos centramos tan solo en el ámbito de las revistas académicas, comprobamos que las dedicadas a los procesos migratorios son cada vez más numerosas (*Migration Studies*, *Journal of International Migration and Integration*, *Journal of Ethnic and Migration Studies*, *Journal of Migration and Human Security*, *International Migration*, *International Journal of Migration and Border Studies*, *Journal of Migration*, *Migraciones*, *Revista Internacional de Estudios Migratorios*, *Diálogos Migrantes*, *Migración y Desarrollo*, entre otras).

## 2. Oferta y demanda en los procesos migratorios

El alcance y la magnitud de los procesos migratorios genera a veces problemas socio-políticos de distinta naturaleza. Estos problemas afectan tanto a los países que reciben a los inmigrantes (demanda) como a los que los envían (oferta). Desde la perspectiva de la demanda, se puede mencionar el crecimiento de partidos de derecha populista que compiten electoralmente (en ocasiones con éxito, como es el caso del Frente Nacional en Francia) con programas “nativistas”. Éstos recogen el principio de la primacía nacional, que se traduce, entre otras cosas, en defender que los servicios públicos y los programas sociales son un derecho prioritario de los ciudadanos “nacionales” frente a los “no nacionales o extranjeros”.<sup>9</sup> El caso de Pegida (Patriotas Europeos contra la Islamización de Occidente) en Alemania, una organización social que persigue limitar drásticamente la política de acogida a refugiados, constituye otro tipo de referente en este ámbito. Los fenómenos de rechazo a las poblaciones inmigrantes, que no tienen por qué plasmarse en actos violentos sino simplemente en opiniones xenófobas que recogen los

---

8 J. Gimpel and J. Schuknecht, 2001, p. 213.

9 E. Chuliá, 2007.

estudios demoscópicos,<sup>10</sup> es otra de las variantes a tener en cuenta, así como la diferencia entre inmigrantes regulares e irregulares y las consecuencias que este *status* tiene en el acceso, por ejemplo, a los servicios sanitarios.<sup>11</sup>

Desde la perspectiva de la oferta, o aquélla que se refiere a los países emisores, se ha analizado la migración como fenómeno económico, no tanto de pobreza absoluta, ya que no son los grupos sociales más desfavorecidos los que suelen emigrar,<sup>12</sup> sino de pobreza relativa o expectativas crecientes, por parte de colectivos que buscan mejores oportunidades de trabajo y vida fuera de sus países. A veces, la inmigración económica provoca mercados laborales duales o paralelos, como sucede en California, o presiona a la baja los salarios de los trabajadores autóctonos poco cualificados. Chiswick,<sup>13</sup> sin embargo, ha resaltado que aunque los inmigrantes tienen peores salarios a su llegada a Estados Unidos, terminan ganando lo mismo que los nativos según van integrándose, lo cual ha sido refutado por Borjas.<sup>14</sup> En otras ocasiones, los países emisores experimentan procesos de fuga de cerebros, como cuando un tercio de los médicos de Liberia, o un cuarto de los de Etiopia, salieron al extranjero a ejercer sus profesiones.<sup>15</sup>

Pero no siempre la economía desempeña un papel clave: los colectivos son también obligados a migrar como resultado de fenómenos globales medioambientales (como el cambio climático que anega sus tierras de cultivo), o propios de la geopolítica internacional (caso de los refugiados sirios), que escapan a su control y a su capacidad de elección. La migración también es activada por la discriminación (muchas veces religiosa) y por la percepción de agravio comparativo, y se encauza a través de rutas definidas de contactos (familiares y amigos) y redes sociales. Bajo esta segunda perspectiva, se han estudiado, entre otros, fenómenos de desarraigo familiar y nuevo reparto de

---

10 M. A. Cea, 2005.

11 C. González, 2012.

12 J. H. Goldthorpe, 2016.

13 B. Chiswick, 1978.

14 G. Borjas, 1985.

15 G. Therborn, 2010, p. 113.

roles en las familias de migrantes,<sup>16</sup> asociacionismo y construcción identitaria de estas poblaciones en las sociedades de recepción,<sup>17</sup> y diferencial de participación electoral entre inmigrantes y autóctonos.<sup>18</sup>

De todos modos, los procesos migratorios actuales no están siempre vinculados a la aparición de conflictos políticos o problemas sociales. En perspectiva histórica, el número de protestas violentas entre las sociedades receptoras y los inmigrantes es muy pequeño, sobre todo si tenemos en cuenta la enorme concentración espacial de muy heterogéneos colectivos (tanto desde el punto de vista de su origen geográfico, como desde la religión, las costumbres y la cultura) que se produce en distintos núcleos urbanos. Los procesos de acomodo pacífico entre inmigrantes y autóctonos son la norma y no la excepción. Además, la migración tiene, en muchos casos, efectos positivos tanto sobre la oferta como sobre la demanda. Por un lado, es innegable que las remesas de los migrantes contribuyen no solo a mejorar, a nivel individual, sus perspectivas económicas cuando regresan a sus países de origen, sino que también favorecen, a nivel agregado, la situación económica del país emisor. Por ejemplo, si contabilizamos tales transferencias únicamente a través de los canales oficiales, encontramos que Moldavia y Tajikistán reciben entre el 30 y 40% del ingreso nacional a través de sus trabajadores emigrantes; Guyana, Haití, Honduras, Jordania, Kirguistán y Líbano lo hacen entre un 20 y 25%.<sup>19</sup> Por el otro, en los países receptores, los procesos migratorios contribuyen a solventar desajustes entre la oferta y la demanda en el mercado de trabajo, no únicamente en situaciones de empleo poco cualificado sino, también, en aquéllas en las que existe una necesidad de cubrir posiciones manuales cualificadas (como sucedió recientemente en Canadá), y posiciones no manuales de cualificación varia (enfermeras españolas en Gran Bretaña, o ingenieros informáticos y expertos en telecomunicación indios en Estados Unidos).

---

16 S. Parella, 2012; Fundación Acobe, 2008.

17 N. Del Olmo, 2003.

18 A. Echazarra, 2011.

19 G. Therborn, 2010, p. 113.

### 3. Los Procesos Migratorios en España

En las últimas dos décadas, han crecido ostensiblemente los flujos migratorios hacia Europa y, aunque algunos países de este continente tenían una asentada tradición de recepción de migrantes desde los años sesenta del siglo pasado, otros como España solo se han transformado en países netamente receptores desde comienzos aproximadamente del siglo XXI. De hecho, España ha sido históricamente un país de emigrantes. Durante el período 1850-1953, cerca de 3,5 millones de españoles salieron a “hacer las Américas” desde Galicia, Asturias y las Islas Canarias, siendo Argentina, Uruguay, Brasil y Cuba sus destinos más usuales. También hubo emigración, aunque en menor escala, a África desde regiones como Murcia y las Islas Baleares. A partir de mediados del siglo XX y hasta los años 70, los “hábitos” migratorios de los españoles cambiaron y en torno a un 74% eligió el Norte de Europa como la región de acogida.<sup>20</sup>

A partir de los años 70, y de manera gradual, España comienza a ser el destino de trabajadores que provienen del Magreb y de Latinoamérica. Los otros tres países del Sur de Europa (Italia, Portugal y Grecia) comparten con España estos cambios de tendencia migratorios.<sup>21</sup> Según el Consejo Económico y Social (2004), en el año 2005 España, Italia y Portugal acogieron la mitad del saldo migratorio neto de toda la UE.<sup>22</sup> Sin embargo, la transformación de España en uno de los más importantes países de acogida en Europa es un proceso relativamente reciente, ya que se inicia con el cambio de siglo. Si se compara este proceso migratorio con otros de modernización y cambio, puede no resultar exagerado señalar que ha sido y será el que tendrá consecuencias de mayor calado en el medio y largo plazo.<sup>23</sup>

En España, el crecimiento de la población extranjera inmigrante ha sido especialmente notable desde 2000. En 1996, existían 1.067.478 personas nacidas en el extranjero, mientras que en 2009, según el Instituto Nacional

---

20 C. Amuedo-Dorantes y S. de la Rica, 2006, p. 3.

21 J. Arango, 2000.

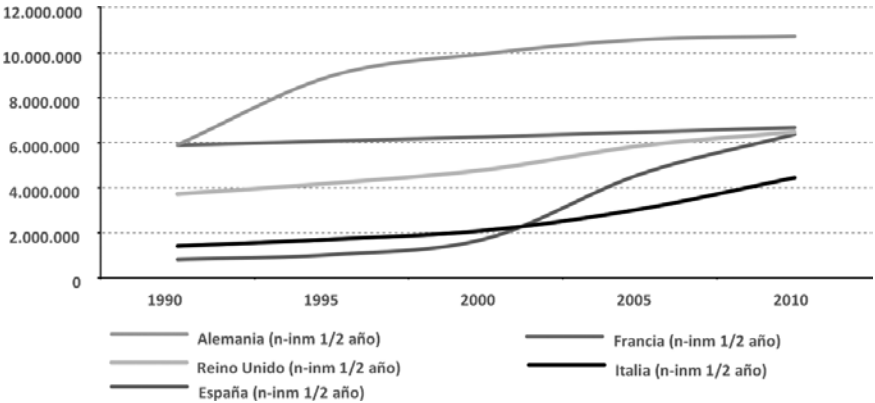
22 T. L. Vicente, 2005, p. 2.

23 H. Cebolla, 2011, p. 7.

de Estadística (INE), el número había aumentado a 6.418.100. En términos relativos, pues, “el porcentaje de población inmigrante ha pasado del 3% al 14% en los últimos 15 años y [...] en la última década se ha multiplicado por cinco la población de origen extranjero”. Estos inmigrantes, que son de tipo económico en su mayoría, provienen principalmente de Latinoamérica (del 32 al 45% de la población inmigrante entre 2000 y 2005) y, en menor medida, de países europeos recién incorporados a la UE (del 1%, en 1996, al 16%, en 2009); los de origen marroquí, por último, han visto reducida su presencia del 16 al 11% del 2000 al 2009.<sup>24</sup> El aumento en la diversidad de orígenes del inmigrante es especialmente relevante: en el 2005, había 53 grupos nacionales con una representación superior a las 5.000 personas, frente a 26, en el 2000.<sup>25</sup>

España ha absorbido, en comparación con otros países europeos, el mayor número de inmigrantes a lo largo de 2000-2010 (Gráfico 1), muy por encima del ritmo de crecimiento del stock de inmigrantes en el Reino Unido, Alemania o Francia.

**Gráfico 1: Evolución del stock de inmigrantes, 1990-2010**



**Fuente:** United Nations, *Trends in Migrant Stock: The 2008 Revision*.<sup>26</sup> Elaboración propia.

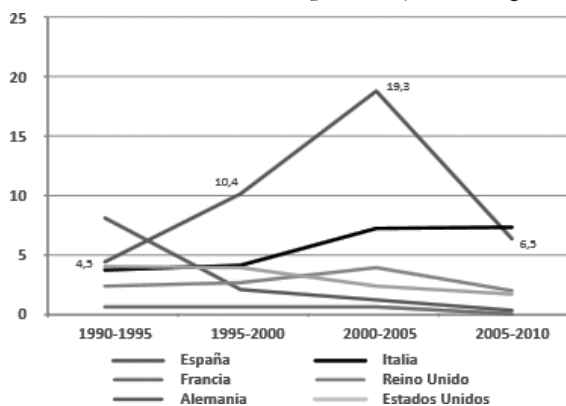
24 L. Morales y V. Ros, 2012, pp. 9-10.

25 T. L. Vicente, 2005, p. 2.

26 En H. Cebolla, 2011, p. 8.

Según datos de la Organización Internacional de las Migraciones, España era en 2010 el octavo país del mundo con más inmigrantes, siendo lo más notorio de este hecho la velocidad en la absorción de los flujos migratorios. Si se compara la tasa de cambio del porcentaje de inmigrantes (Gráfico 2), el pico de crecimiento en 2000-2005 para España alcanza el 19,3 –una cifra no comparable a la modesta evolución del contingente inmigratorio en otros cuatro países europeos (Francia, Alemania, Italia y el Reino Unido)– y EE.UU, que, en ningún caso, han superado el 10 desde 1990 a 2010.<sup>27</sup>

**Gráfico 2: Tasa de crecimiento del porcentaje de inmigrantes (%)**



**Fuente:** United Nations, *Trends in Migrant Stock: The 2008 Revision*.<sup>28</sup> Elaboración propia.

Según los datos más recientes del INE (diciembre 2015), la población de España disminuyó en 26.501 personas durante la primera mitad de 2015 y se situó en 46.423.064 habitantes. A su vez, el número de extranjeros bajó un 0,6% hasta situarse en 4.426.811, debido principalmente a la adquisición de nacionalidad española, que afectó a 205.880 personas en 2014. Durante el primer semestre, España registró un saldo migratorio negativo de 7.385 personas, como consecuencia de un descenso de la emigración en un 18,1% respecto del semestre previo, acompañado de una reducción

27 H. Cebolla, 2011, p. 9.

28 H. Cebolla, 2011, p. 9.

en la inmigración de un 6,0%. Por nacionalidades, puede destacarse el incremento en términos absolutos de la población italiana (4.636 personas más), ucraniana (3.152 más) y china (1.905). Los mayores descensos se dieron en la población ecuatoriana (-9.568 personas), marroquí (-8.573) y boliviana (-7.266). En términos relativos, los mayores crecimientos afectaron a los residentes de Ucrania (3,7%), Italia (2,5%) y Francia (1,5%), mientras que los mayores descensos se produjeron entre los nacionales de Bolivia (-7,2%), Ecuador (-5,5%) y Colombia (-4,3%).

La crisis económica del 2008-2009 tiene relación con estos descensos y, por ello, algunos piensan que el proceso de crecimiento del flujo migratorio es cosa del pasado. Según Cebolla, sin embargo, la inmigración reciente en España ha tenido un impacto tan profundo que resulta un sinsentido afirmar que haya finalizado tal proceso. Para el autor, dos razones avalan esta afirmación: 1) la estructura demográfica del país; y 2) las dinámicas de reagrupación familiar, los flujos migratorios seguirán siendo importantes en España en el corto, medio y largo plazo.<sup>29</sup>

Yendo más allá de los números, la Encuesta Nacional de Inmigrantes (INE, 2007) proporciona importante información acerca de distintos aspectos de la inmigración. Por ejemplo, las principales razones por las que los emigrantes llegan a España son: la calidad de vida (40,0%), la búsqueda de un empleo mejor (39,0), y las razones familiares y de reagrupación (32,1). Los inmigrantes tienen 759.000 hijos menores de 16 años que no conviven en su vivienda y, de ellos, el 86,6% vive en su país de nacimiento. Un 81,2% de los inmigrantes con familiares en el extranjero tiene intención de traer su familia a España, mientras que un 7,7% no tiene prevista una reagrupación familiar. El tamaño medio de los hogares en los que residen al menos un inmigrante es de 3,4 miembros, que asciende a 3,76 en el caso de Bolivia. Además, el 40,3% de los inmigrantes vive en régimen de alquiler y el 38,1% tiene una vivienda en propiedad (un 19,3% reside en viviendas cedidas). Con independencia del tipo de vivienda, en España se pueden describir aproximadamente los niveles de segregación residencial de

---

29 H. Cebolla, 2011, p. 7.

los inmigrantes siguiendo el Padrón Municipal Continuo (INE). Se sabe así que los inmigrantes se concentran en las provincias de Madrid y Barcelona por grandes regiones de nacionalidad (África, América, Asia y Europa).<sup>30</sup> También sabemos que la segregación residencial no se traduce inmediata en su concentración escolar, aunque ambos fenómenos están estrechamente conectados.<sup>31</sup>

### 3.1. La Política de Inmigración

La política española de inmigración se ha ido construyendo sobre la marcha y sin un modelo claro a seguir, al menos hasta el año 2000.<sup>32</sup> A pesar de ello y de la rápida aceleración reciente en la llegada de inmigrantes, el resultado final de la política puede calificarse de positivo: el nivel de integración del emigrante es considerable y los problemas graves son muy escasos. En concreto, la legislación en cuestiones de inmigración ha evolucionado hacia una mayor inclusividad y protección de los derechos de dichos colectivos, en temas como la movilidad en el mercado laboral, reagrupación familiar, participación política, residencia de larga duración, acceso a la nacionalidad y antidiscriminación.<sup>33</sup>

La Ley Orgánica de Extranjería 7/1985, primer instrumento para el control de los flujos migratorios, se aprueba por el Partido Socialista Obrero Español (PSOE) porque constituía un requisito para la entrada de España en la Comunidad Europea.<sup>34</sup> Siguiendo el modelo vigente en Europa, esta ley

---

30 Instituto Nacional de Estadística, 2007.

31 H. Cebolla, 2011, p. 39.

32 H. Cebolla y A. González (coords.), 2014.

33 L. Morales y V. Ros, 2012. Estos resultados se obtienen tras aplicar la metodología del proyecto MIPEX (Índice de Políticas de Integración de Inmigrantes), que reúne numerosos indicadores sobre legislación en materia de inmigración, al caso español. Se cuantifican seis aspectos relacionados con la inmigración, puntuándoles en una escala de 0 a 100, en la que el valor máximo se consigue cuando la situación del país coincide con las directivas de la UE o las recomendaciones del Consejo de Europa (estándar máximo), y el mínimo, cuando la situación es de menor coincidencia.

34 El repaso a la política de inmigración se basa en la publicación citada de Cebolla (2011).

conformaba un sistema muy restrictivo que era acorde con el “Zeitgeist” posterior a la crisis económica de los setenta. La Ley 7/1985, que transforma a España en vigilante de la frontera sur de Europa, se suaviza, gracias a la presión de sindicatos y ONG, en dos reglamentos de desarrollo de 1992 y 1996. En 1998, una serie de partidos (Izquierda Unida, Convergencia i Unió, y el Grupo Mixto) presentan una proposición no de ley que se traduce en la Ley 4/2000. Rompiendo con el consenso hasta entonces imperante, el Partido Popular (PP) se comprometió a modificar esta ley si ganaba las siguientes elecciones. A pesar de la crítica de los conservadores, la Ley 4/2000 fue alabada por diversos expertos juristas y una de sus novedades más importantes fue ampliar el acceso de los inmigrantes a algunos servicios sociales básicos (como la educación y sanidad) con independencia de su *status* residencial (regular o irregular). Tal generosidad convirtió a España en una excepción dentro del contexto europeo, al tiempo que pudo generar un cierto efecto llamada. Tras haber logrado en las elecciones de 2000 una amplia mayoría, el PP aprobó una nueva ley orgánica (Ley 8/2000) que se tradujo en un instrumento más inflexible de gestión de la inmigración. En concreto, hacía depender los derechos de asociación, reunión, manifestación y huelga de la regularidad residencial de los extranjeros (precepto que fue anulado por el Tribunal Constitucional), pero mantenía el requisito de empadronamiento como única restricción de acceso a los servicios sociales, lo que consolidaba a España como caso excepcional en el contexto europeo.

En 2003, la ley de extranjería fue de nuevo modificada (leyes orgánicas 11 y 14/2003) con el apoyo de la oposición socialista, recuperándose así el consenso que había sido la norma en los años noventa. Tras ganar las elecciones en 2004, el PSOE decide mantener el marco vigente y, desde 2004, el disenso en cuestiones de inmigración ha sido escaso, sobre todo en comparación con lo que sucede en el entorno europeo. La segunda mitad de la pasada década se ha caracterizado por una gestión más innovadora y moderna (menos centrada en la seguridad y más en el carácter socioeconómico) de los flujos migratorios y de la política de integración. Este nuevo enfoque se inicia cuando se trasladan las competencias en esta política del Ministerio del Interior al de Asuntos Sociales. La nueva Ley 2/2009, aunque continuista en muchos ámbitos, persigue mejorar ciertos

aspectos y herramientas en funcionamiento. Finalmente, y contrariamente a lo que muchos piensan, las regularizaciones de inmigrantes irregulares fueron tan frecuentes durante los gobiernos del PSOE como durante los del PP.<sup>35</sup>

El panorama de la reciente ola de inmigración en España refleja tanto aspectos positivos como negativos. Positivo, además de los cambios legislativos descritos, es que la inmigración no haya generado conflicto político ni polarizado el debate partidista, a diferencia de países como Gran Bretaña, Francia, Suiza, Austria o los Países Bajos (Morales y Ros, 2012). Asimismo, la desventaja de los inmigrantes en su proceso de integración es parecida a la que se detecta entre los autóctonos menos favorecidos.<sup>36</sup> Negativo es, sin embargo, que a partir de 1996 las encuestas muestren que la xenofobia ha aumentado de manera ininterrumpida.<sup>37</sup> (Cea, 2009). El Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS), organismo demoscópico oficial asociado a la Presidencia del Gobierno, comienza en 1990 una serie de encuestas sobre inmigración y xenofobia que concluye con otras encargadas al Observatorio Español del Racismo y la Xenofobia (OBERAXE) en 2007 y 2008. Del análisis de estos datos, se observa que las actitudes xenófobas han crecido desde mediados de los años 90 y que aumentan principalmente:

- a) en zonas con una mayor concentración de personas de etnias o culturas diferentes;
- b) con la diferencia o heterogeneidad étnica, cultural y de comportamiento del extranjero (los prejuicios están más asentados en el caso de los marroquíes, rumanos y chinos);
- c) con la crisis o recesión económica (recordemos que en 1993 España tenía una tasa de desempleo del 11%, mientras que en el 2005 era superior al 22%);

---

35 H. Cebolla y A. González, 2014.

36 H. Cebolla, 2011, p. 39.

37 M. A. Cea, 2009, p. 225.

- d) con la constante cobertura mediática de la inmigración, sobre todo de aquellas noticias que fomentan su imagen negativa (problemas de legalidad vinculados a la entrada irregular en cayucos, participación en actos delictivos; tensiones con los autóctonos; y diferencias culturales asociadas al fundamentalismo religioso);
- e) con los discursos políticos, tanto cuando defienden el endurecimiento de la política de inmigración como su regularización, ya que favorecen una idea de la inmigración no como generadora sino como detractora de recursos económicos;
- f) con el fracaso de la integración de los inmigrantes asentados.<sup>38</sup>

El estudio de las actitudes no es baladí pues éstas pueden tener efectos reales importantes sobre, por ejemplo, el grado de endogamia de las poblaciones inmigrantes. En el estudio de Sánchez-Domínguez y otros autores, el colectivo de marroquíes es el que muestra la mayor endogamia, y Colombia y Argentina, la menor, estando Rumania y Ecuador entremedias.<sup>39</sup> Como los autores argumentan, estos resultados no tienen solo que ver con los prejuicios que puedan albergar los nativos sino también con elementos azarosos (como la probabilidad de encontrar pareja en el país de acogida) y, sobre todo, con la mayor o menor similitud cultural entre los inmigrantes y los receptores. Dejando de lado las distintas nacionalidades de los inmigrantes, la Encuesta Nacional de Inmigrantes refleja, por ejemplo, que uno de cada cuatro inmigrantes casados ha contraído matrimonio con una persona de nacionalidad española.<sup>40</sup>

En ocasiones, “la culpa” de que los inmigrantes no encuentren un mayor reconocimiento positivo en las sociedades de acogida no deriva, sin embargo, de las actitudes y prejuicios de los autóctonos, sino del comportamiento errático de sus propias organizaciones. En el estudio de Morales y González (2006) sobre aproximadamente 70 organizaciones de inmigrantes en Madrid,

---

38 M. A. Cea, 2009.

39 M. Sánchez-Domínguez et al, 2011, p. 148.

40 Instituto Nacional de Estadística, 2007.

se constata que Estas están muy integradas formalmente en el proceso político, pues participan frecuentemente en organismos consultivos sectoriales, pero que su integración informal es menos relevante. Toral, al analizar el Foro para la Integración Social de los Inmigrantes, que es el órgano consultivo del gobierno español a nivel estatal sobre estos temas, ha comprobado también que la participación de las organizaciones de inmigrantes en tal Foro no es tan productiva como podría serlo, pero responsabiliza a las propias organizaciones de tal situación sub-óptima: la gran mayoría de los grupos de inmigrantes se presentan como mono-étnicos<sup>41</sup> y ello dificulta que cooperen conjuntamente para conseguir objetivos que podrían ser de interés para los distintos colectivos. La debilidad y fragmentación del movimiento asociativo de inmigrantes es un fenómeno común a toda España. La dependencia de estas asociaciones del estado en temas de subvenciones, por ejemplo, es uno de los factores que impiden la articulación de una red fuerte de organizaciones de inmigrantes. Además, la competencia entre organizaciones en su lucha por el reconocimiento público lleva a que la cooperación se mantenga en niveles muy bajos.<sup>42</sup>

#### 4. Los bolivianos en España

Mientras que la inmigración europea en España se ha reducido del 52% en 1998 al 36% en 2005, la latinoamericana ha aumentado del 19% al 39% en el mismo periodo (Gráfico 3). Dicho de otra forma, si entre 1998 y 2000 la población de origen latinoamericano comenzó a experimentar un aumento del 61%, su ritmo de crecimiento con el nuevo milenio se aceleró enormemente y su incremento en el último quinquenio fue del 663%. En suma, la población extranjera latinoamericana ha aumentado prácticamente un 250% en 2001-2005. Su distribución geográfica (Mapa 1) revela una

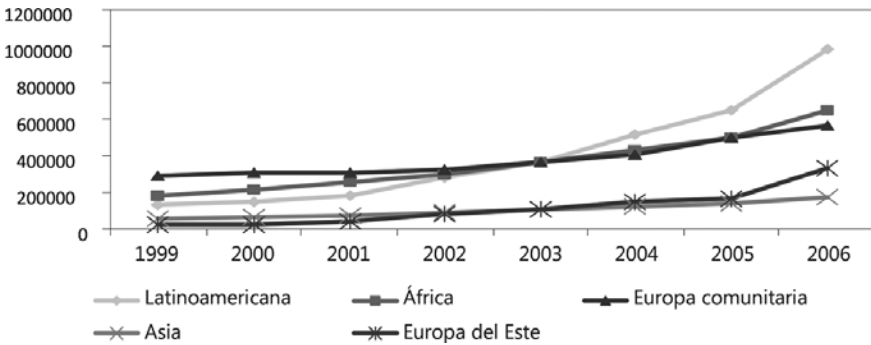
---

41 Aunque, en realidad, nueve de las diez organizaciones (todas excepto la Asociación Socio-cultural IBN Batuta, de origen marroquí, ASCIB) contienen en su nombre una referencia explícita a una nacionalidad concreta, por lo que no se trata de categorías étnicas sino de referencias a estados-nación (es decir, categorías propias del derecho internacional público) (G. Toral, 2010).

42 G. Toral, 2010: 119.

concentración, además de en Madrid y Barcelona, en el litoral levantino principalmente, zona de gran dinamismo económico. En 2005, cuatro grupos del subcontinente latinoamericano (el colombiano, en 4º lugar; el argentino, en 6º; el boliviano, en 8º; y el peruano, en 11º) se han colocado entre las doce primeras nacionalidades de población extranjera residente en España. En la inmigración latinoamericana existe además una cierta prevalencia de las mujeres (54 vs. 46%), por lo que se puede hablar de feminización para caracterizar ese tipo de flujo migratorio.<sup>43</sup>

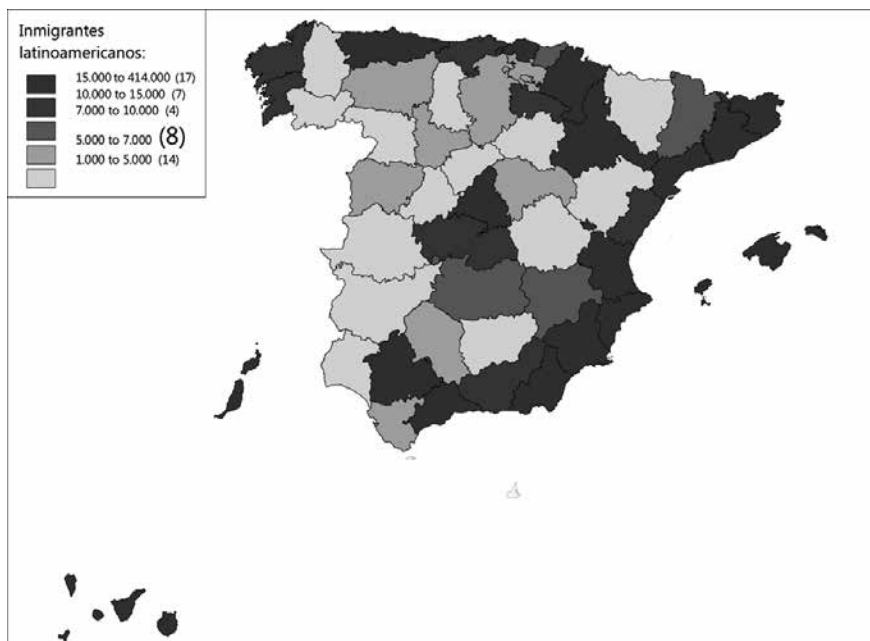
**Gráfico 3: Evolución de la población extranjera residente en España con tarjeta o autorización de residencia (1999-2006)**



**Fuente:** T. L. Vicente, *La inmigración latinoamericana en España*. Elaboración propia.

43 T. L. Vicente, 2005.

### Mapa 1. Población extranjera de origen latinoamericano en España (2005). Distribución por provincias

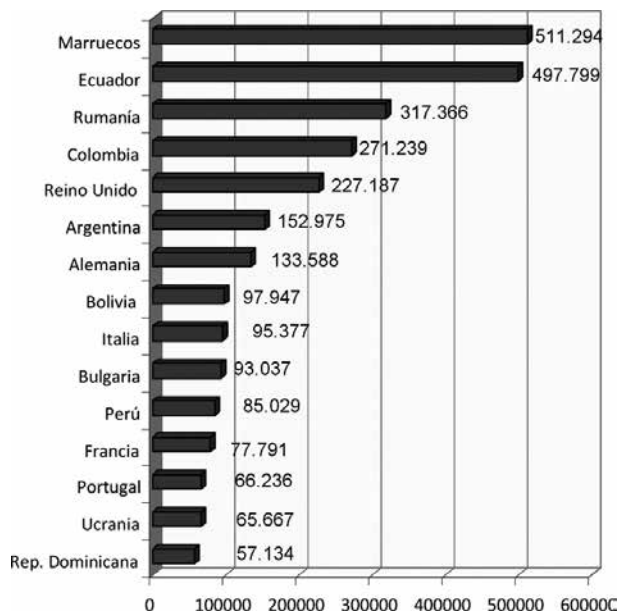


**Fuente y elaboración:** T. L. Vicente, *La inmigración latinoamericana en España*.

En concreto, la inmigración boliviana en España tuvo un crecimiento explosivo tras 2005 y se convirtió en la octava nacionalidad más numerosa (Gráfico 4).<sup>44</sup> En el período 2001-2009, su aumento fue superior al de otros colectivos latinoamericanos (Tabla 2): los ecuatorianos y colombianos se triplicaron, y los peruanos se cuadruplicaron.

<sup>44</sup> En la actualidad, la boliviana es la novena nacionalidad extranjera más numerosa en España.

**Gráfico 4: Distribución de la población extranjera en España, según nacionalidad (2005)**



**Fuente y elaboración:** T. L. Vicente, *La inmigración latinoamericana en España*.

En un estudio realizado por la Asociación de Cooperación Bolivia-España (ACOBEE), se ha constatado que el 80% de las personas que deja Bolivia lo hace por motivos económicos, lo cual coincide con los datos que, sin discriminar por origen, ofrece la encuesta del INE: un 79% llega por la calidad de vida y por un empleo mejor.<sup>45</sup>

<sup>45</sup> Instituto Nacional de Estadística, 2007.

**Tabla 2. Inmigración boliviana en España de 2001 a 2013**

Año	Residentes bolivianos
2001	139.023
2006	461.310
2012	306.380
2013	163.553

**Fuente:** Europa Press, 2013, con datos del padrón municipal español. Elaboración propia.

Actualmente, nueve de cada diez inmigrantes bolivianos se encuentran en situación regular, lo cual ha invertido la situación en 2009, cuando se calculaba que el 80% de los 300.000 bolivianos que vivían en el país carecía de permiso de residencia. Otro dato positivo es que más de 15.000 bolivianos tienen la doble nacionalidad. La cara negativa se relaciona con la crisis económica internacional del 2008-2009, que sacudió con especial virulencia a España y que ha provocado que en torno a 40.000 bolivianos hayan abandonado el país en los últimos cinco años, bien con destino a Bolivia, bien hacia terceros países latinoamericanos o del espacio europeo. Como esta inmigración había sido comparativamente tardía, los bolivianos no habían consolidado su asentamiento cuando estalló la crisis (por ejemplo, pocos se habían aventurado a comprar una vivienda y contratar una hipoteca), lo cual posibilitó que pudieran rápidamente reconsiderar su permanencia en España y marcharse a otro país. En este sentido, la embajadora de Bolivia en España ha destacado que sólo se han detectado 10 casos de afectados por desahucios en todo el país.<sup>46</sup>

El creciente desempleo ha afectado pues tanto a los bolivianos como al resto de los inmigrantes, y ha provocado un mayor retorno entre los hombres –que se han convertido en parados dentro del sector de la construcción, principalmente– que entre las mujeres. Estas últimas, mayoría en la comunidad boliviana, han podido mantener el trabajo en el sector servicios

---

46 Datos de Europa Press, <http://www.europapress.es/2013>.

y en el del empleo doméstico, fundamentalmente.<sup>47</sup> Como resultado de ser los principales sustentos de la familia, las mujeres emigrantes bolivianas en España han desarrollado un discurso de empoderamiento.<sup>48</sup> Otro de los efectos negativos de la crisis ha sido que las remesas han caído, aunque no sustancialmente, pues aun representan el 45% de todo el dinero que la diáspora mundial de bolivianos envía a sus familias.<sup>49</sup> (<http://www.europapress.es/2013>).

Aunque no tenemos datos demoscópicos longitudinales que discriminen entre muy distintos grupos de inmigrantes según su país de procedencia, sí podemos conjeturar que la unidad lingüística puede haber resultado ser un factor fundamental y positivo en la integración de los bolivianos en España. Compartir el idioma de la sociedad de recepción puede ayudar a reducir el fracaso escolar de los estudiantes inmigrantes (un tema que se tratará después) y generar un mayor interés por los asuntos políticos del nuevo país. Por ejemplo, si aceptamos que participar en las elecciones es una manifestación de sentirse parte de una comunidad nacional, tal y como han confirmado distintos estudios, en España el hablar un idioma extranjero en casa (si es la lengua principal) disminuye la probabilidad de votar entre un 25 y un 40%: “la lengua principal hablada en el hogar es la variable mediadora central —explica un 19% de la brecha participativa— y, por tanto, la principal razón de que los votantes inmigrantes acudan menos a las urnas que los autóctonos”.<sup>50</sup> Es decir, la principal razón del diferencial de participación electoral entre inmigrantes y autóctonos, sería inexistente en el caso de los bolivianos con derecho a voto que residen en España.

Además, como señala Echazarra, la edad y la religiosidad, junto con la lengua, son las razones fundamentales de que el diferencial de participación no sea más agudo: los inmigrantes suelen pertenecer a cohortes más jóvenes

---

47 De hecho, los inmigrantes varones procedentes de África y las mujeres latinoamericanas son los que exhiben el gap de empleabilidad más bajo. C. Amuedo-Dorantes y S. de la Rica, 2006.

48 S. Parella, 2012, p. 674.

49 Datos de Europa Press, <http://www.europapress.es/2013>.

50 A. Echazarra, 2011, p. 71.

y se definen como muy religiosos, rasgos que tradicionalmente promueven el voto. En cuanto a edad, sabemos por el INE que la población inmigrante de origen latinoamericano se caracteriza por su juventud: más de la mitad de este grupo (56%) tiene una edad entre los 20 y los 39 años; un 21%, entre los 40 y los 65, y el mismo porcentaje no ha cumplido aún los 20 años. Más en concreto, los colectivos procedentes de Bolivia y Ecuador son los más jóvenes.<sup>51</sup> En cuanto a la religión, sería interesante investigar cuál es la proporción de católicos vs. evangélicos u otras variantes del protestantismo, entre los inmigrantes bolivianos, ya que podría hipotetizarse que la “afinidad religiosa” contribuye también a generar identidades compartidas incluso en contextos, como el español, de fuerte secularización.<sup>52</sup>

Por último, que el *gap* de empleabilidad parezca cerrarse más rápidamente para los inmigrantes latinos que para ningún otro grupo,<sup>53</sup> podría también deberse, entre otras razones, a estas afinidades. Y es que, en última instancia, las encuestas muestran que la sociedad española valora mejor a los colectivos procedentes de Sudamérica que a otros, como los magrebíes musulmanes, que son percibidos como muy diferentes y difícilmente integrables.<sup>54</sup> (Vicente, 2005).

Un factor que, sin embargo, puede incidir negativamente en cuanto al encaje de los inmigrantes bolivianos es el temporal. Aquellos núcleos urbanos europeos en los que la población inmigrante tiene una tradición más larga de asentamiento, exhiben una mayor densidad de redes sociales o de relaciones entre autóctonos e inmigrantes que aquéllos en los que el proceso migratorio es considerablemente más reciente.<sup>55</sup> Además, existe cierta evidencia que apunta al hecho de que se produce movilidad ocupacional ascendente

---

51 T. L. Vicente, 2005.

52 De la misma forma, la población musulmana en España, al frecuentar lugares de culto distintos y exponerse a medios de comunicación en árabe, reforzaría su propia identidad distinta (J. A. Peña et al., 2012).

53 C. Amuedo-Dorantes y S. de la Rica, 2006, p. 12.

54 Vicente, 2005, p. 4.

55 E. Bartolome et al, 2012, p. 140.

para los inmigrantes latinos según se prolonga su residencia en España.<sup>56</sup> De hecho, la inmigración latinoamericana ha experimentado una cierta mejora ocupacional vinculada a su mayor longevidad residencial, aunque este proceso no se refleja nítidamente en las estadísticas de empleo “por el mayor ritmo de crecimiento de las llegadas y asentamientos recientes en los nichos laborales menos valorados, así como por el influjo de los numerosos procesos de regularización llevados a cabo a lo largo de los últimos años”.<sup>57</sup> El problema, como ya hemos visto, no es solo que la consolidación como país receptor de España haya sido solo relativamente novedosa, sino que, principalmente, la inmigración boliviana ha llegado más tarde en el tiempo que otras.

#### 4.1. El fracaso escolar de los inmigrantes

Según el Ministerio de Educación y Ciencia (MEC), la media de población escolar de origen inmigrante en España alcanzaba el 9,4% para el curso 2007-2008, oscilando entre máximos del 15,1% en La Rioja y 13,9% en Madrid, a mínimos del 3,2% en Galicia y 2,9% en Extremadura.<sup>58</sup> Además, de acuerdo con los datos del MEC recogidos en 2010 por Etxeberria y Elosegui, el colectivo mayoritario dentro del alumnado inmigrante es el que procede de Latinoamérica (48%), seguido por el de la Unión Europea y Estados Unidos (19%), África (17%) y, en último lugar, Europa del Este (9%) y Asia (5%). La gran mayoría de esta población escolar estudia en centros públicos (82%) frente a solo un 18% que lo hace en centros privados –de esta forma, los alumnos inmigrantes se escolarizan en mayor medida que la media estatal en centros de titularidad pública (15 puntos por encima). La distribución por países en centros públicos vs. privados es la siguiente: los inmigrantes africanos son los que más asisten a centros públicos (90%), seguidos por los de la Unión Europea (84%), latinoamericanos (80%), y norteamericanos

---

56 C. Amuedo-Dorantes y S. de la Rica, 2006, p. 22.

57 T. L. Vicente, 2005, p. 12. No hay que olvidar, sin embargo, que el mercado laboral español está fuertemente dualizado, existiendo un segmento que ofrece empleos con más calidad, seguridad y mejores condiciones que el otro.

58 En F. Etxeberria y C. Elosegui, 2010, p. 237.

(62%).<sup>59</sup> De manera coincidente, Cebolla (2009) señala también que existe un pequeño grupo de colegios en los que la concentración de inmigrantes es muy alta (por encima del 50%) y que son éstos precisamente algunos de los que escolarizan a la progenie de familias más desfavorecidas (o con un perfil educativo muy bajo de los progenitores). Estos centros se sitúan en las grandes ciudades españolas, especialmente Madrid y Barcelona. En cambio, en los colegios privados el perfil educativo medio de los padres es generalmente más alto y ello implica que, con contadas excepciones, tales centros no deberían tener problemas relevantes si se produjera una sobre-representación de inmigrantes.

Los estudios internacionales que comparan el rendimiento escolar medio en países de economía desarrollada han mostrado que (con la excepción de Canadá, Nueva Zelanda y Australia) los inmigrantes presentan sistemáticamente resultados escolares muy inferiores a los de los autóctonos. Ello se produce aunque sus expectativas individuales y las de sus familias sean relativamente ambiciosas.<sup>60</sup> En el caso español, esta inferioridad de los escolares inmigrantes ha sido constatada y agrava el hecho de la comparativamente mala situación del sistema educativo español: éste se sitúa por debajo de la media de la OCDE en cuanto a rendimiento de sus estudiantes, al tiempo que encabeza los rankings de abandono escolar de la Unión Europea y de repetición de curso en secundaria de las economías avanzadas.<sup>61</sup>

Más allá de los peores resultados de los inmigrantes, existe la percepción de que éstos tienen un efecto negativo sobre el aprendizaje de sus compañeros “nativos” a partir, sobre todo, de un cierto grado de concentración en las

---

59 La política europea en cuestiones educativas de hijos de inmigrantes se ha plasmado en diversos textos legales, especialmente en la directiva 1977/486/CEE, que persigue mejorar las condiciones de libre circulación de los trabajadores a través de temas relativos a la acogida y enseñanza de sus hijos. Tras la eclosión de inmigración irregular en Europa, se aprueba en 2008 una nueva directiva que recoge procedimientos y normas comunes en los estados miembros para el retorno de nacionales de terceros países que estén en situación ilegal.

60 H. Cebolla, 2009, p. 1.

61 H. Cebolla, 2011, p. 36.

aulas de los primeros. Por ello, se ha extendido una cierta preocupación entre autoridades y sociedad en relación a los supuestos efectos negativos que se derivarían de la concentración excesiva de inmigrantes en determinadas escuelas públicas. Las razones de tal efecto negativo suelen ser de dos tipos: a) los progenitores inmigrantes, si son de tipo económico, “suelen tener menos estudios, peores trabajos y menores ingresos que los nativos”;<sup>62</sup> y b) los estudiantes inmigrantes, dependiendo del país de origen, pueden tener dificultades lingüísticas o encontrarse desubicados en escuelas cuyas normas y patrones culturales son distintos.<sup>63</sup> De hecho, los datos relativos al Programa Internacional para la Evaluación de Estudiantes (PISA) de 2006, que analiza la situación educativa de 30 países de la OCDE, reflejan que los alumnos inmigrantes consiguen resultados más bajos que sus compañeros nativos en matemáticas, lectura y ciencias.

Con el objetivo de analizar si este perjuicio es real o no, Carabaña<sup>64</sup> distingue entre el efecto individual o de compañero, y el efecto agregado o de composición: el primero se basa en el impacto que se deriva de la interacción entre distintos estudiantes, mientras que el segundo, se deriva de la suma de un colectivo distinto a otro. Si se comparan las dos evaluaciones PISA de la OCDE sobre competencia lectora en 2000 y en 2009, en la primera (cuando apenas había alumnos inmigrantes), la media de los alumnos españoles fue de 493 puntos, mientras que en la segunda (cuando los inmigrantes eran casi un 10%) había caído a 481. Parte de este descenso se explica por el efecto de composición, pero los datos PISA no permiten atribuir relevancia al efecto compañero ni tampoco identificar fenómenos de segregación y exclusión entre nativos e inmigrantes.

Cebolla,<sup>65</sup> al analizar la muestra española de PISA 2006, comprueba también cómo la concentración de inmigrantes en las escuelas españolas está claramente relacionada con un peor rendimiento de los estudiantes en

---

62 J. Carabaña, 2012, p. 23.

63 F. Etxeberria y C. Elozegui, 2010, p. 238.

64 J. Carabaña, 2012, p. 21.

65 H. Cebolla, 2009, pp. 4-5.

matemáticas. Además, la brecha en el rendimiento medio de un colegio seleccionado al azar en el que no haya inmigrantes y otro en el que todos los alumnos sean hijos de nacidos fuera, se aproximaría al 25%, según el mismo autor. Sin embargo, el rendimiento es inferior en centros públicos con alta concentración de inmigrantes, principalmente porque escolarizan de forma casi exclusiva a niños que proceden de familias desfavorecidas, con independencia de su origen (inmigrantes o no). Diversas investigaciones en varios países europeos apuntan a que la principal causa del problema es la concentración de estos colectivos más desfavorecidos en centros escolares que son generalmente públicos. Por ello, cuando se maneja como solución la dispersión de los inmigrantes en el mapa escolar, los resultados no son los esperados.<sup>66</sup> En realidad, la mejora debería provenir de la implementación de medidas que favorecieran la reducción de la desventaja educativa de los colectivos menos favorecidos.

Las medidas que hasta ahora se han adoptado en España y que, a veces, operan simultáneamente son: la creación de áreas en torno a las escuelas, mediante las que se impone la escolarización de los estudiantes en colegios concretos; la asignación de puntos a los solicitantes para la entrada en la escuela, de manera que se consiga un cierto hibridaje entre perfiles socio-económicos y origen geográfico; y la creación de zonas escolares, en las que las administraciones invierten recursos adicionales con el fin de reducir la desventaja (bien por su *status* de inmigrante, bien por su extracción de clase social) que padecen los alumnos que allí se escolarizan.<sup>67</sup>

---

66 Los que apoyan esta solución, están dispuestos a asumir los altos costes (y escaso éxito) que las prácticas de dispersión de inmigrantes y minorías étnicas han tenido en países como EE.UU (Cebolla, 2009). Recordemos que EE.UU fue uno de los países pioneros en el denominado “busing”, práctica que, principalmente a partir de los años 70, perseguía integrar racialmente las escuelas públicas, desplazando en buses escolares a los estudiantes negros a centros de mayoría blanca.

67 H. Cebolla, 2009, pp. 8-9.

## 5. Conclusiones

Este trabajo ha presentado evidencia que demuestra que los procesos migratorios en nuestros días constituyen un fenómeno cuantitativa y cualitativamente distinto del de épocas anteriores. Desde una perspectiva cuantitativa, la población migrante actual es de aproximadamente 191 millones de personas (lo cual supone un 2,9% de la población mundial, frente al 2,3% en 1980) y el nivel de migración internacional ha superado los niveles de finales del siglo XIX y comienzos del XX. Cualitativamente, los trasvases de población más frecuentes en cantidad de personas afectadas son los transfronterizos, y no los transoceánicos, mientras que determinadas regiones han alterado sus papeles históricos, como sucede con Europa que, a partir de mediados del siglo XX, ha pasado gradualmente a ser zona receptora y no emisora. Además, las razones de la emigración, aunque principalmente económicas, son de distinto tipo: medioambientales, religiosas, políticas... En muchos de estos casos, la población que emigra se ve obligada a hacerlo, siendo su capacidad de decisión, en cuanto a tiempos de salida y países de elección, prácticamente nula.

La globalización y la migración son, además, dos caras de la misma moneda: los emigrantes transfieren remesas a sus países de origen e influyen en, y son influidos por, sus sociedades de recepción;<sup>68</sup> el abaratamiento de las tarifas aéreas (el 62,7% de los inmigrantes en España han llegado por avión),<sup>69</sup> y el mejor conocimiento de la situación socio-económica de los países receptores gracias a los *mass media* globales, genera, a su vez, una mayor proclividad a "buscar fortuna" en otros lugares. Que estos desplazamientos masivos de población generan tensiones es indudable: la percepción de que los emigrantes roban el trabajo (a veces escaso) o esquilman los recursos públicos (en momentos de recorte presupuestario), está muy extendida entre ciertos segmentos sociales; los problemas de convivencia con inmigrantes

---

68 Aquí me permito una observación que, no por trivial deja de ser significativa: algunos de los hits musicales más recientes en España son de grupos latinos, y la cumbia cada vez se escucha con mayor frecuencia en todo tipo de bares y lugares de ocio.

69 Instituto Nacional de Estadística, 2008.

cuyas religiones (como es el caso de los musulmanes) no conciben los derechos como pertenecientes al individuo o, cuando menos, parecen relegar a la mujer a un segundo plano, son también relevantes. Las tensiones no solo se producen en los países de acogida (demanda) sino también en los de “expulsión” (oferta): problemas de desarraigo familiar y de fuga de cerebros son algunos de los más reseñables.

De todos modos, los procesos migratorios generan también indudables efectos positivos: alivian desajustes en el mercado de trabajo (países de demanda) y generan recursos económicos (países de oferta). Que la migración puede producirse de forma relativamente exitosa y sin generar problemas importantes es palpable en el caso español y, más en concreto, en el caso de los bolivianos en España.

La segunda contribución del presente trabajo ha sido mostrar cómo, a pesar de la ausencia de un modelo definido de política migratoria en España, la legislación en cuestiones migratorias ha pasado a ser cada vez más inclusiva y garante de los derechos de los emigrantes. Además, y aunque la emigración se haya podido politizar en determinados momentos, el talante general del debate político ha sido moderado y no han surgido, a diferencia de otros países, partidos de derecha populista con discursos claramente racistas. Sin embargo, en el lado negativo, hay que mencionar que ciertos segmentos de la opinión pública expresan con mayor convicción, desde mediados de la década de los 90, actitudes xenófobas. Éstas se aplican no obstante a colectivos que mayoritariamente son de no latinoamericanos (marroquíes, rumanos y chinos).

Los bolivianos han sido uno de los últimos colectivos en emigrar a España y ello puede haber tenido efectos tanto positivos como negativos. Resaltar tales efectos ha sido la última de las aportaciones de este trabajo.

En cuanto a los efectos positivos, hay que mencionar que la tardía llegada de los bolivianos les ha hecho más elásticos a la hora de reaccionar ante la crisis económica del 2008-2009, animándoles más rápidamente que en el caso de otros colectivos a dejar el país en busca de lugares económicamente

más favorables. Puede ser problemático, sin embargo, que la crisis haya podido provocar fenómenos de separación familiar, ya que sabemos que las mujeres han conservado sus trabajos en mayor medida que los hombres y se han quedado en el país. Como efecto negativo, la comparativamente más próxima en el tiempo llegada de los bolivianos, les ha impedido beneficiarse de fenómenos de reducción del gap salarial y de movilidad ocupacional ascendente, que, generalmente, se ven asociados a una más larga permanencia en el país receptor.

La afinidad lingüística del boliviano y probablemente también religiosa (a pesar de que la sociedad española está enormemente secularizada), así como también la composición demográficamente joven del colectivo, han podido contribuir a su positiva acomodación. Sabemos que el hablar una lengua extranjera en la familia contribuye a elevar el fracaso escolar de los hijos de los emigrantes y a aumentar la abstención electoral cuando los emigrantes tienen derecho al voto. A pesar de ello, la población escolar inmigrante muestra, con independencia del idioma hablado en casa, resultados educativos inferiores a los de la población autóctona. Más allá de razones como las diferencias lingüísticas, culturales o de sistemas educativos, una de las principales causas de tales resultados puede ser el hecho de que la migración en España es de carácter fundamente económico. Ergo, los progenitores emigrantes tienen, comparativamente hablando, peores niveles educativos, peores salarios y peores trabajos. Y esto se aplica lógicamente a los bolivianos.

El problema del fracaso escolar debe ser abordado tanto por sus efectos individuales como agregados: ¿a qué se debe que los estudiantes emigrantes tengan rendimientos inferiores que los nativos?, ¿es realmente cierto que la alta concentración de escolares emigrantes perjudica los resultados de los no emigrantes? Con respecto a la primera pregunta, se necesitan más estudios que desentrañen tal problema. Con respecto a la segunda, la respuesta parece estribar más en la naturaleza socio-económicamente desfavorecida de los escolares que se concentran en determinados centros educativos, y no tanto en la presencia excesiva de inmigrantes en los mismos.

## Bibliografía

### **AMUEDO-DORANTES, Catalina y Sara DE LA RICA**

2006 *Labor Market Assimilation of Recent Immigrants in Spain*. Bonn: IZA Discussion Papers, N° 2104.

### **ARANGO, Joaquín**

2000 "Becoming a Country of Immigration at the End of the Twentieth Century: the Case of Spain". In: Russell King et al. (eds.). *Eldorado or Fortress? Migration in Southern Europe*. London/New York: Palgrave Macmillan.

### **BARTOLOMÉ, Edurne, Concepción MAIZTEGUI, Aitor IBARROLA y Eduardo RUIZ**

2012 "Inmigración e integración urbana. Primeros resultados del proyecto Geitonies: Generando tolerancia interétnica e integración local en espacios urbanos europeos". En: *Revista Española de Ciencia Política*, N° 29, julio, pp. 131-145.

### **BLACK, Jerome H. and Bruce M. HICKS**

2008 "Electoral Politics and Immigration in Canada: How Does Immigration Matter?" In: *Journal of International Migration and Integration / Revue de l'intégration et de la migration internationale*, Vol. 9, N° 3, september, pp. 241-267.

### **BORJAS, George**

1985 "Assimilation, Changes in Cohort Quality, and the Earnings of Immigrants". In: *Journal of Labour Economics*, N° 3, pp. 463-469.

### **CARABAÑA, Julio**

2012 *Concentración de inmigrantes y resultados escolares: una falsa alarma*. Madrid: Real Instituto Elcano. Área: Demografía, Población y Migraciones Internacionales ARI, N° 11/2012.

### **CEA, M<sup>a</sup> Ángeles**

2005 "La exteriorización de la xenofobia". En: *Revista Española de Investigaciones Sociológicas (REIS)*, N° 112, pp. 197-230.

2009 “Filiis y fobias ante la imagen poliédrica cambiante de la inmigración: Claves en la comprensión del racismo y la xenofobia”. En: *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*, N° 80, pp. 39-60.

### **CEBOLLA, Héctor**

2009 *La concentración de inmigrantes en las escuelas españolas*. Madrid: Real Instituto Elcano. Área: Demografía, Población y Migraciones – ARI, N° 7/2009.

2011 *La política de inmigración en España desde la crítica y el análisis progresista*. Madrid: Fundación Ideas, DD Documentos de Debate 03/2011.

### **CEBOLLA, Héctor y Amparo GONZÁLEZ (coords.)**

2014 *Inmigración, ¿integración sin modelo?* Madrid: Alianza Editorial.

### **CHISWICK, Barry R.**

1978 “The effect of Americanization on the Earnings of Foreign-Born Men”. In: *Journal of Political Economy*, N° 86, pp. 897-921.

### **CHULIÁ, Elisa**

2007 “El agotamiento de la democracia de proporcionalidad y la derecha radical populista en Austria (1986-2006)”. En: Aguilar, Susana y Elisa Chuliá, *Identidad y Opción. Dos Formas de Entender la Política*. Madrid: Alianza Editorial.

### **DEL OLMO, Nuria**

2003 “Construcción de identidades colectivas entre inmigrantes: ¿interés, reconocimiento y/o refugio?”. En: *Revista Española de Investigaciones Sociológicas* (REIS), N° 104, pp. 29-56.

### **ECHAZARRA, Alfonso**

2011 “La incorporación política de los nuevos ciudadanos en Europa: participación electoral y origen inmigrante”. En: *Revista Española de Ciencia Política*, N° 25, abril, pp. 57-77

### **EUROPA PRESS, EP SOCIAL**

<http://www.europapress.es/epsocial/inmigracion>. Consulta realizada el 26 de febrero de 2016.

### **ETXEBERRÍA, Félix y Kristina ELOSEGUI**

- 2010 “Integración del alumnado inmigrante: obstáculos y propuestas”.  
En: *Revista Española de Educación Comparada*, N° 16, pp. 235-263.

### **FUNDACIÓN ACOBE**

- 2008 “Situación de Familias Migrantes a España en Bolivia”. Disponible en: <http://acobe.org>. Consulta realizada el 27 de febrero de 2016.

### **GIMPEL, James G. and SCHUKNECHT, Jason E.**

- 2001 “Interstate Migration and Electoral Politics”. In: *The Journal of Politics*, Vol. 63, N° 1, febrero, pp. 207-231.

### **GOLDTHORPE, John H.**

- 1996 *Sociology as a Population Science*. Cambridge: Cambridge University Press.

### **GONZÁLEZ, Carmen**

- 2012 *La atención sanitaria a los inmigrantes irregulares: una comparación europea*. Madrid: Real Instituto Elcano. Área: Demografía y Migraciones Internacionales – ARI N° 53/2012.

### **INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (España)**

- 2007 *Encuesta Nacional de Inmigrantes*. Disponible en: [http://www.ine.es/daco/daco42/inmigrantes/informe/eni07\\_informe.pdf](http://www.ine.es/daco/daco42/inmigrantes/informe/eni07_informe.pdf). Consulta realizada el 23 de febrero de 2016.

- 2008 “Encuesta Nacional de Inmigrantes 2007. Avance de resultados”. Nota de prensa, 22 de mayo del 2008. Disponible en: <http://www.ine.es/prensa/np499.pdf>.

Padrón Municipal (España). Consulta realizada el 26 de febrero de 2016 ([www.ine.es/jaxi/menu.do?type=pcaxis&path=/t20/e245/&file=inebase](http://www.ine.es/jaxi/menu.do?type=pcaxis&path=/t20/e245/&file=inebase)).

### **MORALES, Laura y ROS, Virginia**

- 2012 *La politización de la inmigración en España en retrospectiva comparada*. Barcelona: Centre for International Affairs. Documentos CIDOB, Migraciones, N° 25.

**PARELLA, Sònia**

2012 “Familia transnacional y redefinición de los roles de género. El caso de la migración boliviana en España”. En: *Papers. Revista de Sociología*, vol. 97, N° 3, pp. 661-684.

**PEÑA, José Antonio, Carmen ORTEGA y Javier JORDÁN**

2012 “Percepciones sobre la integración sociopolítica de los inmigrantes de origen musulmán en España: análisis de cuatro estudios de caso en Cartagena, Granada, Madrid y Guipúzcoa”. En: *Revista Española de Ciencia Política*, N° 29, julio, pp. 147-159.

**SÁNCHEZ-DOMÍNGUEZ, María, Helga DE VALK y David REHER**

2011 “Estrategias matrimoniales de los inmigrantes en España”. En: *Revista Internacional de Sociología (RIS), Immigration in Spain: Innovative Perspectives Monographic*, N° 1, pp. 139-166.

**VICENTE, Trinidad L.**

2005 *La inmigración latinoamericana en España*. Expert group meeting on international migration and development in Latin America and the Caribbean, Population Division Department of Economic and Social Affairs, United Nations Secretariat Mexico City, 30 November – 2 December.

**THERBORN, Göran**

2010 *The World, A Beginner's guide*. Cambridge: Polity Press.

**TORAL, Guillermo**

2010 “Las asociaciones de inmigrantes como sociedad civil: un análisis tridimensional”. En: *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, N° 132, pp. 105-130.

# Migración, Ciudadanía y Políticas Públicas

## Una construcción desde lo local

*Giuliana Guzzo*<sup>1</sup>

### Introducción

Habiendo finalizado una etapa histórica en la vida política de Argentina (2003-2015), como parte de un periodo de gestiones progresistas en América Latina, cabe preguntarse cuáles fueron los avances del Estado en cuanto a reconocimiento de derechos de la comunidad migrante, en general, y particularmente la proveniente de Bolivia. Se considera que el reconocimiento de derechos de esta población es un elemento primordial para el ejercicio de ciudadanía y consolidación democrática. En el marco de la construcción de Ciudadanía Sudamericana, fundamentada, como expresa Vior,<sup>2</sup> en argumentos sistémicos y pragmáticos, que buscan romper con concepciones de ciudadanía de carácter monocultural de las imágenes nacionales con las que los estados de la región generalmente se han identificado.

---

1 Licenciada en Ciencia Política y Administración Pública. Integrante del Centro de Estudios de Políticas y Gestión Local (CEPYG), de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de UNCuyo (Mendoza, Argentina).

2 E.J. Vior, 2012, p. 2.

Un dato relevante lo provee el último Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010, el cual verifica la existencia de 345.272 personas residentes en Argentina que poseen nacionalidad boliviana, si bien en la realidad hay una cantidad mucho mayor evidenciada en la mano de obra presente en las diferentes provincias del país.

Según el Perfil Migratorio de Argentina 2012, de la Organización Internacional para las Migraciones, los bolivianos representan uno de los contingentes de inmigrantes más numerosos del país. Ya que el 4,5% de la población total corresponde a migrantes y que de esa total el 84,6 % es de países limítrofes, se infiere que Argentina ya no puede pensar su desarrollo con independencia de las migraciones internacionales. Ejemplo de ello es la provincia de Mendoza, que presenta 150 mil bolivianos en condiciones de radicación, número que es superado si se considera la gente que viene de dicho país a realizar trabajos de temporada. Esta realidad hace que los bolivianos en Argentina sean la fuerza migrante más importante para las economías provincial y departamental.

La relevancia de esta cifra evidencia la necesidad de una profundización sobre la noción de Ciudadanía propiamente dicha, la cual supone el otorgamiento de derechos para todos los ciudadanos nacidos en territorio argentino y aquellos nacidos en el exterior. Siguiendo una línea de igualitarismo propuesta por el Estado argentino, se insta a contar con las políticas públicas necesarias para el posible desarrollo de estos últimos, convirtiéndose en hacedores de su propia ciudadanía en todo el territorio nacional.

Argentina es un país constituido por veinticuatro provincias enmarcadas en un sistema Representativo, Republicano y Federal, con competencias propias, delegadas y concurrentes con el nivel nacional. Entre las potestades de los estados federados se encuentra la de constituir sus gobiernos locales (Municipios), que actúan como entidades político administrativas indispensables para la aplicación y formulación de medidas políticas,

económicas e institucionales que conllevan el traslado del poder de decisión al territorio.<sup>3</sup>

Por lo tanto, a la hora de efectuar el análisis, el ámbito municipal resulta idóneo para estudiar la implementación de políticas públicas vigentes, en relación al ejercicio de ciudadanía. Esto, por razones de escala y contacto directo con la comuna, estatus autónomo y goce de amplias competencias para llevar a la práctica experiencias de participación y ampliación ciudadana que impliquen el fortalecimiento de la democracia local.

A continuación, se presenta un estudio de caso realizado en el año 2015, en el Municipio de Las Heras, perteneciente a la Provincia de Mendoza. En este estudio se pretendió analizar la efectiva aplicación del marco normativo y programas específicos para el cumplimiento de la ciudadanía en la comunidad boliviana residente en el departamento. Los criterios teóricos que sustentan el desarrollo del trabajo están dados por el análisis de Ciudadanía desde el Enfoque Multidimensional, construcción de Democracia e implementación de Políticas Públicas desde una mirada local.

## 1. Ciudadanía, Democracia Local y Políticas Públicas

### Ciudadanía

Repensar la Ciudadanía implica reflexionar sobre los modos de ejercicio de la vida social y participación de los individuos en la existencia de los Estados.<sup>4</sup>

El artículo 75 inciso 12 de la Constitución Argentina faculta al Congreso de la Nación a legislar en materia de Ciudadanía. Así mismo, el artículo 20 de la Constitución iguala a inmigrantes y ciudadanos argentinos respecto del reconocimiento de sus derechos civiles.

---

3 Constitución Nacional Art. 121 a 123.

4 I. Balcazar, 2010, p. 5.

Más allá del aspecto netamente jurídico, la Ciudadanía es comprendida en un sentido más amplio, a través del reconocimiento de otras dimensiones implícitas en el concepto. Entonces, reflexionar sobre el “ser ciudadano” involucra desentrañar el término abordándolo desde diferentes dimensiones, tales como la social, política, económica, etc.

La versión moderna del concepto de Ciudadanía se encuentra presente principalmente en la obra del sociólogo británico Thomas H. Marshall (1893-1981), que la define como “aquel estatus que se concede a los miembros de pleno derecho de una comunidad, siendo sus beneficiarios iguales en cuanto a los derechos y obligaciones que implica, donde cada persona sea tratada como miembro pleno de una sociedad de iguales”.<sup>5</sup> Esto se logra, dice Marshall, a través del reconocimiento de un conjunto de derechos inherentes a cada uno de los miembros. Es decir, comprende la “plena pertenencia a una comunidad”, donde pertenencia significa participación de los individuos en las condiciones de su propia asociación y constituye un *status* que les garantiza iguales derechos y deberes, libertades y restricciones, poderes y responsabilidades.

Marshall agrupó estos derechos en tres categorías: civiles, políticos y sociales, que resultan interdependientes ya que la realización de los derechos políticos y civiles requiere del reconocimiento de los derechos sociales y viceversa. En este sentido, se ha señalado repetidamente que la garantía de los derechos sociales es condición necesaria para el ejercicio de los restantes, ya que si a los individuos se les priva de sus derechos sociales deben enfrentar enormes dificultades para el ejercicio de una ciudadanía autónoma y responsable.

Desde una mirada más contemporánea, se utilizó la teoría de Marshall para analizar el estado de la Ciudadanía en los países de América Latina, en el informe elaborado por el PNUD (2004)<sup>6</sup> a través de su enfoque Multidimensional o Integrado.

---

5 T.H. Marshall, 1992, p. 36.

6 D. Caputo, 2004.

Utiliza el nombre de “Integrada” haciendo referencia al modelo de Ciudadanía que se desea alcanzar, vista desde una óptica sistémica, donde ninguna esfera (civil, política, social y económica) podría desarrollarse correctamente de manera aislada, sino más bien en forma conjunta y armoniosa.

La visión Multidimensional supone que la sociedad y personas que la conforman constituyen el centro de toda reflexión sobre el desarrollo humano como proceso, mediante el cual se amplían las oportunidades de los individuos. Por encima de cualquier factor, interesa el ser humano devenido en actor, es decir, el ser humano abierto a la acción creativa, dotado de voluntad y capacidad para transformar su relación con los otros, con su entorno y consigo mismo.

En los regímenes democráticos contemporáneos esta comprensión del ser humano como actor se asocia estrechamente con la noción de Ciudadanía. Ser ciudadano, expresa Calderón, “implica estar incluido en una red de relaciones sociales que permitan actuar, reproducirse y cambiar. Supone también formar parte de una colectividad de ciudadanos”.<sup>7</sup> Se trata, entonces, de ser parte de un tejido social y cultural para poder desenvolverse ampliamente.

La mirada Multidimensional sostiene que el desarrollo de las capacidades de los actores (individuos, organizaciones, movimientos sociales, etc.) es un factor fundamental para la construcción de su libertad y que estará en función de valores y aspiraciones propios de la vida que desean gozar. La inclusión, constituye en este marco, una característica esencial que posibilitará ese proceso de construcción suponiendo el reconocimiento y aceptación de las diferencias dadas en variados planos de la sociedad (culturales, sociales, económicos, etc.). Esta construcción también implica un ámbito de igualdad política y jurídica en el que las distintas libertades se puedan desarrollar. Donde las relaciones de poder se ejerzan de forma activa y en positivo para así poder funcionar e incidir en la vida de las personas.

---

7 F. Calderon (coord.), 2007, p. 31.

De tal forma, queda de manifiesto que el *status* ciudadano no es sólo producto de la aplicación de un principio general, sino el resultado de múltiples negociaciones que involucran a dos actores fundamentales: ciudadano y Estado. La relación entre estos dos actores no ha evolucionado de manera lineal y positiva a través del tiempo; de lo contrario, presentó avances y retrocesos de acuerdo a contextos políticos-históricos particulares.

La Ciudadanía Multidimensional intenta reconocer de manera específica y utilizando nuevos códigos, las realidades y cambios dinámicos por los que atraviesan las sociedades a escala nacional y regional. Con este fin establece dimensiones que facilitan su estudio en los diferentes espacios donde se desarrolla y que, avanzando sobre el tema, podrían explicarse del siguiente modo:

- **Dimensión cívico-política:** hace referencia a logros importantes en materia de legislación respecto del reconocimiento de derechos de sujetos que viven bajo un determinado Estado. Es el mecanismo esencial por medio del cual los ciudadanos acceden e incrementan su cobertura de derechos civiles, sociales y políticos. El derecho a elegir y a ser elegido o elegida, participación política y/o partidaria, diferentes formas de expresión ideológica, etc.
- **Dimensión social:** trata la ampliación de derechos en el ámbito de lo social atendiendo a la lucha contra la pobreza y la desigualdad, la generación de empleo digno, salud, educación, entre otros.
- **Dimensión económica:** la presencia de la Economía en sus diferentes formas de organización ingresa a la agenda pública, como una dimensión determinante para el desarrollo de la Ciudadanía. Ya que su accionar permite o no, la materialización de derechos reconocidos en las otras dimensiones.

## Democracia Local y Ciudadanía

La Ciudadanía Integrada sólo puede ponerse en práctica en el marco de un sistema democrático que asegure su fortalecimiento en todas las dimensiones. Para su desarrollo es necesario contar con instituciones sólidas, Estados

activos, creíbles y orientados por actores coherentes y con capacidad de gestión. Este es el fundamento de una dinámica social basada en una lógica de las capacidades.<sup>8</sup>

El desarrollo de la Ciudadanía como proceso dinámico, continúa ligado al progreso de derechos que se han ido ampliando mediante el avance y la complejización de las sociedades. En este sentido, observamos que, actualmente, la combinación ideal de derechos civiles, políticos y sociales está enfrentando numerosos desafíos, ya que las relaciones sociales plantean cada vez nuevos sucesos a reconocer por el ordenamiento jurídico.

Según lo expresado por Borja, el carácter dinámico y diverso de los derechos y deberes que configuran el *status* de Ciudadanía está dado por la dialéctica entre el conflicto socio-cultural y los cambios legales y políticos que impactan en el desarrollo de ésta. Es decir que, “no hay progreso de la ciudadanía sin conflicto social y cultural con efectos políticos”.<sup>9</sup> Balcázar dice al respecto que el ejercicio positivo de derechos y deberes iguales no se produce solamente en escenarios de orden jurídico, sino en atmósferas muchas veces de conflicto, de negociación a través del ejercicio del poder, definiéndose así en el ámbito de la política el avance o retroceso del proceso de Ciudadanía.<sup>10</sup>

Avanzando sobre estos planteos y como modo de superación de la mirada analítica, se infiere que el accionar político, propiamente de la gestión gubernamental, para el efectivo cumplimiento de los derechos, muestra la evolución de una sociedad. Ya no sólo se trata de legislar acerca de una problemática, sino de crear las condiciones reales necesarias para su implementación. Y para completar este proceso se debe contar con una organización activa de parte de los destinatarios de la legislación.

---

8 F. Calderon (coord.), 2007, p. 52.

9 J. Borja, 2002, p. 3.

10 I. Balcázar, 2010, p. 30.

Al respecto, Adela Cortina se refiere a que la condición ciudadana se da por la conjunción de varios factores, uno de ellos es ser reconocido oficialmente por la comunidad política a la que se pertenece, otro es la capacidad de participación activa del ciudadano en la vida económica y política de la misma. Esto implica reconocer que la posición ciudadana no debe analizarse solamente desde el ángulo de la pertenencia a una comunidad política ante la cual se tienen derechos y deberes, sino que debe complementarse desde la capacidad de actuar y provocar cambios en función de los propios valores y objetivos de los sujetos sociales.<sup>11</sup>

De lo expuesto anteriormente se infiere que el rol desempeñado por el Estado en la formación de ciudadanos autónomos y en la recreación de una conciencia de Nación integrada y tolerante resulta estratégico.

### La problemática del migrante

Garda Ortiz<sup>12</sup> expresa que la Democracia y el desarrollo humano suponen la universalidad del acceso a la Ciudadanía y que esto implica mecanismos de inclusión a nivel de los gobiernos locales. Sostiene que estos mecanismos constituyen, al mismo tiempo, elementos de legitimación del poder político. Son parte de estos el acceso a la salud, educación, seguridad, servicios urbanos, vivienda, etc., lo cual fortalece, sin dudas, los procesos democráticos llevados a cabo por los gobiernos locales.

Estos procesos han introducido nuevos roles y protagonismos a nivel local a través de los cuales se exige a gobiernos municipales mostrar una gran capacidad de resolución en su gestión, siendo considerados en este nuevo esquema, como instancias pertinentes para la formulación y ejecución de estrategias de desarrollo. Ya que si bien el régimen democrático es hoy un patrimonio generalizado, aún resta ampliar y fortalecer las capacidades de actores y organizaciones políticas para resolver de manera eficaz los problemas que plantean el desarrollo y la misma Democracia.

---

11 A. Cortina, 2009, p. 13.

12 I. Garda Ortiz, 2006.

“El futuro de la gobernabilidad y el desarrollo humano están directamente asociados con la capacidad que gobiernos y ciudadanos posean para lograr una mejor calidad de la misma democracia”.<sup>13</sup>

En este sentido, es evidente la necesidad de realizar modificaciones en el accionar de los Municipios, que les permitan operar como agentes del desarrollo local y resultar más receptivos ante las iniciativas y demandas de todos los sectores que componen la comunidad. Esto significa avanzar en un profundo proceso de reforma institucional. Para ello se debe promover una concepción integral del desarrollo local, no sólo como crecimiento económico o competitividad de base territorial, sino también incluyendo la equidad, el efectivo acceso a la información, la posibilidad de todos los sectores de participar como destinatarios de las políticas públicas que mejoren su calidad de vida, con miras de generar un escenario oportuno para la aplicación de acciones que fortalezcan la integración social y Ciudadanía Multidimensional.

De lo expuesto se infiere que, si bien es el gobierno nacional el que, a través de la Constitución, establece los parámetros para otorgar la Ciudadanía, el gobierno local desempeña un rol fundamental a la hora de facilitar o dificultar el ejercicio de los derechos vinculados con la misma. Dentro de sus competencias están la regulación de la convivencia en el espacio público, el reforzamiento de la identidad de la comunidad local (por ejemplo, las fiestas comunales), gestión de residuos y la atención de carácter social, entre otras.

El gobierno local ha mantenido su legitimidad histórica como representante próximo a la comunidad, es así que se lo ha catalogado de nexo entre la institucionalidad política y la sociedad civil. En muchos casos ha aparecido como organismo protector y prestador de servicios ya que, como Borja expresa, la identificación entre sociedad y gobiernos locales es mucho más fuerte que ésta y los gobiernos provinciales o nacionales.<sup>14</sup>

---

13 I. Garda Ortiz, 2006.

14 J. Borja, 1998.

En las últimas décadas los gobiernos locales han recibido mayor cantidad de demandas sociales por lo que, acorde a sus posibilidades e intereses, han ido descentralizando diferentes Programas Sociales de origen nacional o provincial, para adicionarlos a sus prestaciones. , utilizados como herramientas que favorecen a una mayor calidad de vida de los habitantes de la comuna.

La ampliación de Ciudadanía en la gestión municipal debe darse hacia todos los sectores sociales que conforman la comunidad departamental, incluyendo los miembros de movimientos poblacionales o integrantes de comunidades migrantes.<sup>15</sup> El municipio puede aplicar efectivamente políticas públicas que reconozcan a estos destinatarios como sujetos de derecho, a quienes se guíe en determinadas ocasiones para que desarrollen actividades dentro de la comuna, con los reconocimientos propios de un vecino. Así mismo, la gestión municipal debe hacer cumplir efectivamente el marco normativo que regula la vida política de estas personas.

Al mismo tiempo, es necesario considerar que el recurso manejado por el gobierno local resulta escaso ante el exceso de demandas y, muchas veces, no permite dar prioridad específica a solicitudes de estas comunidades proveniente de otros países, en el acceso a estrategias de inclusión y reconocimiento ciudadano. Además, se debe mencionar que estas poblaciones cuentan con leyes nacionales que las abalan y protegen, así como Programas de carácter social y económico que les permiten ser destinatarias de los mismos para el efectivo reconocimiento de sus derechos.

Un tema estratégico acerca del devenir de la Democracia y del Desarrollo en la región, está asociado con los movimientos poblacionales incrementados por los procesos de globalización a niveles nacional, regional y global. La migración afecta la sostenibilidad del desarrollo en el conjunto de los países involucrados. Hoy el funcionamiento de varias economías latinoamericanas no podría explicarse sin las remesas enviadas desde el exterior, ni la calidad de vida de los países más desarrollados sin la presencia de estos trabajadores.

---

15 *Constitución Nacional Argentina*, art. 20.

Este fenómeno obliga a repensar los temas de Multiculturalidad y Ciudadanía en su vinculación con las instituciones de la Democracia. Calderón<sup>16</sup> sostiene que, al observar la realidad de los inmigrantes, se evidencia de manera patente el tipo de calidad de Multiculturalismo y Democracia que les ofrece el Estado de destino, tanto en los imaginarios sociales en torno a temas de empleo, acceso a bienes y servicios, como en la aceptación o el rechazo cultural a que se ven sometidos.

El resultado muestra la precariedad económica y social, desigualdad y discriminación racial que sufren algunos grupos de inmigrantes. Esta segregación debilita los lazos de inclusión social, ya que al no ser plenamente incluidos por la sociedad que los recibe, estas personas tienden a retraerse y quedarse sólo en su propia cultura. De esta manera, se fomenta la falta de vínculo con las prácticas de sociabilización habituales y la consiguiente pérdida de su condición ciudadana.

Ante conflictos interculturales cada vez más relevantes, la organización del poder y el orden de los Estados debe darse en función de políticas de desarrollo humano que consideren la calidad a lograr en la trama de relaciones con la comunidad migrante: un igual acceso a los derechos ciudadanos asegura un mejor y mayor proceso de inclusión.

Los procesos de globalización simbólica y cultural pueden cumplir un rol importante aunque paradójico en este contexto ya que, si bien permiten compartir referencias de carácter global, estas son acomodadas desde las diversas culturas locales donde toman características propias de cada lugar, por lo que el sentimiento de desarraigo propio de los migrantes está latente en cada comunidad. Por un lado, expresa Calderón, compartir referencias simbólicas globales los hace parte de una cultura global (lo que daría un marco de igualdad simbólica); por el otro, la necesidad de no perder la propia identidad favorece la recreación de prácticas culturales por fuera de los territorios locales. En este proceso se produce una apropiación de

---

16 F. Calderón (coord.), 2007, p. 46.

símbolos globalizados desde las propias particularidades en contextos extraterritoriales.

El fenómeno migratorio pone en discusión el tema de la exclusión social y la desigualdad cultural como factores que interfieren con los procesos de fortalecimiento de la Ciudadanía. Si bien existen condiciones para ampliar el Multiculturalismo (lo que ocurre en el plano de los procesos simbólicos globales y desde el orden jurídico), los inmigrantes tienden a recrear sus culturas en sociedades donde, mayoritariamente, poseen un *status* preciadano. En este sentido, es central promover políticas de reconocimiento en el plano social-económico, para efectivizar el plano de los derechos políticos que forman y moldean la Ciudadanía.

Cynthia Pizarro<sup>17</sup> sostiene que los movimientos de personas a través de las fronteras interestatales, en el marco del capitalismo tardío, pueden ser comprendidos en el contexto de un creciente y cada vez menos regulado flujo de información, bienes y recursos financieros, junto con un flujo de personas que también estaría en aumento, pero que pretende ser regulado y restringido por parte de los estados-nación. Este motivo es concebido como una amenaza “ingobernable”.

Es necesario realizar un análisis acerca del margen de acción propio del gobierno local para promover la Ciudadanía y desarrollar la tarea de fortalecimiento de la democracia local. Tomando específicamente como destinatarios a integrantes de las comunidades migrantes que habitan en Argentina, , según lo expresa Grimson, las políticas estatales deben abandonar progresivamente la ideología de la asimilación que las ha caracterizado durante más de un siglo y adoptar paulatinamente la ideología del pluralismo cultural, incorporando en buena medida elementos del discurso pluralista o multiculturalista.<sup>18</sup>

---

17 C. Pizarro, 2011, p. 19.

18 A. Grimson, 2013.

## Políticas Públicas y Ciudadanía

Las Políticas Públicas se conciben<sup>19</sup> como el conjunto de decisiones y acciones gubernamentales integradas, aplicadas sobre una población específica, que están destinadas a solucionar problemas propios de las comunidades. En un ideal proceso participativo, esta población destinataria ha colaborado en el diseño, la ejecución y la rendición de cuentas de dichas acciones. El proceso se despliega en etapas, cuya separación analítica podría definirse en:

- Creación de la Política.
- Ejecución de la Política.
- Recepción de la Política.

La mirada integral de la política, implica un trabajo conjunto donde pueden intervenir de manera coordinada las instancias gubernamentales en sus distintos niveles, sociedad civil y entidades privadas. Se articulan recursos, circuitos administrativos y gestiones compartidas.

De esta manera, se toma el concepto de integralidad, entendido en dos sentidos:

- Integralidad en la mirada, desde el respeto en la construcción territorial, superando la visión fragmentada.
- Integralidad en la gestión, desde la articulación intersectorial, multiactoral e interjurisdiccional.

Se entiende, entonces, la importancia de la participación de los destinatarios de una Política Pública a la hora de cumplirse las tres etapas de la misma. Dado que ello otorga legitimidad a la acción y tiende al fortalecimiento del proceso democrático en la construcción de la realidad. Es la participación ciudadana –en este caso, de la comunidad migrante– el elemento fundamental y la condición necesaria para la gobernanza democrática, es decir, el mecanismo para el empoderamiento social.

---

19 L. Aguilar Villanueva, 1992.

## 2. Bolivianos en Argentina: etapas y configuración ciudadana

En Argentina, las migraciones regionales o intracontinentales se caracterizan por su antigüedad, han sido registradas desde el primer Censo Nacional, realizado a mediados del siglo XIX. Esto supone que los movimientos de personas entre los actuales territorios nacionales han precedido a la conformación de los estados republicanos.

La Constitución Nacional de 1853 (art. 25) y la Ley de Migración y Colonización N° 817 de 1876, conformaron el marco legal del proceso de inmigración masiva de finales de siglo XIX y principios del XX. Así se expresa el espíritu del preámbulo de la Constitución Nacional: “el país abría sus puertas a todos los hombres de buena voluntad que quieran habitar el suelo argentino”. Más allá de las manifiestas intenciones, la mentalidad europeísta de los dirigentes argentinos de la segunda mitad del siglo XIX tendría a cargo la selección de los inmigrantes, prefiriendo su origen europeo por considerarlos mano de obra más capacitada y por razones de discriminación racial.<sup>20</sup>

La primera Guerra Mundial y, más tarde, la crisis económica de 1929 provocaron un cambio en la economía internacional que repercutió en la disminución de la demanda de materias primas y alimentos a los países periféricos. En este contexto, el sector agroexportador argentino redujo costos de producción, optando por mano de obra más barata proveniente de países limítrofes.

Es un dato relevante que dicha masa migrante se ha mantenido relativamente estable a lo largo del tiempo; es decir, la proporción de inmigrantes regionales no ha variado durante los últimos 150 años. Sin embargo, las migraciones regionales han alcanzado mayor visibilidad a finales del siglo XX, debido al aumento de su peso relativo en comparación con las migraciones transatlánticas de fines de siglo XIX y principios del XX.

---

<sup>20</sup> García Vázquez, 2005, p. 30.

En este sentido, el Estado argentino colaboró sustancialmente con el aumento de esta visibilidad. A partir de la década de 1960, comenzó a implementar políticas migratorias subsidiarias de las necesidades de los mercados de trabajo binacionales, que emergieron en el contexto global de flexibilización de la producción y la precarización laboral, impactando sustantivamente en los inmigrantes regionales.

Aquí se enmarca la Ley N° 22.439 “General de Migraciones y de Fomento de la Inmigración” (Ley Videla), sancionada en 1981 durante la última dictadura militar. En ese momento y hasta finalizados los años 90, el Estado colaboró también con la extranjerización de los inmigrantes regionales. Como señala Hapern, “[e]l imaginario social argentino estimó cantidades absurdas de inmigrantes limítrofes, detonado muchas veces por opiniones vertidas por diversos funcionarios gubernamentales junto con medios de comunicación que, explícitamente, criminalizaron a estos sectores en la década de 1990”.<sup>21</sup>

En diciembre de 2003 y como producto de diversas presiones internacionales derivadas de la importancia que asumió la cuestión migratoria en la agenda global, además de la movilización de Ciudadanía,<sup>22</sup> se plasmó la modificación de la Política Migratoria Argentina, resultando de ello la sanción de la Ley N° 25.871 “Nacional de Migraciones” (2004). Esta nueva normativa marcó un giro discursivo en el tratamiento de la cuestión migratoria al incorporar dos novedades: una perspectiva de derechos humanos y una perspectiva regional que reconoce la composición de los flujos migratorios actuales.

La nueva legislación, con la consecuente derogación de la anterior normativa migratoria, demostró la intención de llevar a cabo el ejercicio de la soberanía sustentada en los derechos humanos de los migrantes, independientemente de su origen nacional. Dicha disposición supone el empoderamiento de estos grupos, el reconocimiento de sus derechos fundamentales y su integración como iguales a los nacionales.

---

21 En García Vázquez, 2005, p. 33.

22 Ejemplo de ello son diversas organizaciones de inmigrantes, organismos de derechos humanos e instituciones eclesiales comprometidas con la defensa de los derechos humanos de los migrantes.

Asimismo, es preciso mencionar que, a pesar de los cambios en la letra de la ley, siguen existiendo mecanismos generadores de exclusión que funcionan a pesar del reconocimiento de derechos. Ejemplo de ello son la presencia de racismo y fundamentalismo cultural, relaciones sociales desiguales entre nacionales e inmigrantes y el escaso conocimiento que poseen estos grupos vulnerables acerca de políticas destinadas a fortalecer su Ciudadanía. Esta es la situación que atraviesa un sector mayoritario de los inmigrantes bolivianos residentes en nuestro país, caso que resulta paradigmático, dadas las variadas formas de exclusión económica, civil, política y cultural a las que se ven sometidos.

En las últimas décadas del siglo XX hasta aproximadamente el año 2011, la inmigración boliviana en Argentina se ha incrementado en comparación a la proveniente de otros países limítrofes, llegando a ser uno de los grupos más importantes junto a los paraguayos y peruanos. Así lo demuestra el Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas realizado en la Argentina en 2010, que establece la existencia de una población extranjera de 1.805.957 habitantes, cifra que representa el 4,5% respecto del total de la población censada. De este universo, se observa que la población proveniente de países de América Latina representa el 81,2% y está constituida por 36,4% de paraguayos; 23,5% de bolivianos; 13,0% de chilenos; 10,6% de peruanos; 7,9% de uruguayos; y 2,8% de brasileños.<sup>23</sup>

Este orden, consolidado durante la primera década del 2000, muestra el continuo predominio de población paraguaya y boliviana. Si bien el crecimiento de estos últimos pudo haber sido mayor, tanto la crisis política y económica del 2001-2002 en Argentina, como la salida de la paridad peso=dólar, llevó a que una cantidad importante de bolivianos migraran hacia España, ya sea desde su país de origen o desde la Argentina.<sup>24</sup>

Es preciso analizar la tipología de la distribución de la población limítrofe. En el caso de los bolivianos, es de tipo disperso ya que, si bien se aprecia

---

23 R. Benecia, 2012, p. 31.

24 R. Benecia, 2012, p. 34.

que el 68,2% de ellos se concentran entre el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA) (55,2%) y la Región Pampeana (13,0%), también se observa un 14,4% que se mantiene en el Noroeste Argentino, particularmente en las provincias de Jujuy y Salta, área tradicional lindante con su país. También se distribuyen en las provincias de la zona cuyana (como Mendoza: 7,9%) y se han desplazado hacia la región de la Patagonia (Chubut, Río Negro, Neuquén, Santa Cruz; sumando un 5,4% en total), territorios donde se asienta el 13,3% de los migrantes de ese origen. Considerando los lugares de asentamiento mencionados, se alcanza el 94,6% del total de la migración boliviana en el país.

Los conceptos de concentración y dispersión de las poblaciones migrantes que componen el corredor Latinoamérica-Argentina se relacionan, en gran medida, con el tipo de inserción laboral de los sujetos. En el caso de los bolivianos, se observa su inserción en trabajos de horticultura o floricultura, y fabricación de ladrillos, que los lleva a asentarse en áreas rurales de las provincias a las que se dirigen. Las actividades como talleristas textiles o vendedores en ferias de ropas y las actividades específicas de la construcción, en el caso de los hombres, y el servicio doméstico o la asistencia a personas mayores realizada por las mujeres, los llevan a ubicarse, preferentemente, en áreas urbanas.

También han encontrado nuevos espacios de inserción en el mercado de trabajo de Buenos Aires, no registrados anteriormente –como es el caso de la horticultura de los cinturones verdes –, y se han expandido hacia otros, como el de la venta de verduras en áreas urbanas. Ambos ámbitos laborales ligados a la agricultura, así como el trabajo en pequeños talleres para empresas textiles, o la venta de ropa en ferias –como es el caso de La Salada o ferias en otras provincias– constituyen un fenómeno que se ha dado en denominar “economías étnicas” en el país.

Un fenómeno singular representa el ingreso de bolivianos a la horticultura en fresco de los cinturones verdes, pertenecientes a conglomerados urbanos del territorio argentino, donde han llegado casi a monopolizar la producción a partir de relaciones de mediería, en un inicio, hasta llegar a ser patrones.

Los inmigrantes bolivianos tienden a articularse de manera segregada, ya que a pesar de una relativa mejora en su nivel educativo, siguen concentrándose en ramas de actividad en las que el trabajo es considerado como duro y sacrificado. Estos sectores requieren trabajadores de baja calificación y se caracterizan por la informalidad de los contratos y precariedad de las condiciones laborales y de los salarios.

### 3. Ejercicio de ciudadanía de la comunidad boliviana en Mendoza. Caso: departamento de Las Heras

La Provincia de Mendoza se ubica en el centro oeste de la República Argentina y cuenta con una superficie de 148.827 km<sup>2</sup>. Si bien está atravesada por importantes ríos, el 96% de su territorio es semiárido, de clima seco y escasas precipitaciones anuales. En consecuencia, sólo el 4% es aprovechado por la actividad agrícola.

Cuenta con una población de 1.741.610 habitantes.<sup>25</sup> Por su extensión y diversificación en la actividad económica, esta provincia se encuentra entre las de mayor desarrollo relativo del país, con un Producto Bruto Geográfico<sup>26</sup> al 2013 de \$107.744.72 y una Tasa de Crecimiento promedio anual del 8,3% en el periodo de 2003-2011.

Mendoza se caracteriza por su producción agrícola y la industrialización de materias primas como vid, frutas y hortalizas. Por la calidad de sus viñedos y la incorporación de tecnología de vanguardia, la provincia es líder mundial en la elaboración y comercialización de vinos. A esto se suma la industria metalmecánica, el sector de la construcción, comercio y servicios. Las actividades relativas al petróleo y la energía son también relevantes en la matriz productiva de Mendoza.

En Mendoza, la participación política de los migrantes se rige por la Ley Provincial N° 1079 “Orgánica de Municipalidades”, vigente desde el año

---

25 Datos del Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas, 2010.

26 Dirección de Estadísticas e Investigaciones Económicas, 2014.

1934. Dicha norma se adapta a la histórica y geográfica posición de tránsito de esta provincia entre los principales centros urbanos. Si bien resultó en un inicio un “lugar de paso” (que comunica ciudades distantes de mayor importancia), las actividades de vendimia provocaron el paulatino ingreso y permanencia de trabajadores bolivianos. Se suman a esto las políticas proteccionistas creadas por el Estado a fines del siglo XIX, para el desarrollo de la industria vitivinícola de la provincia.

En el año 2015, la migración boliviana en esta provincia constituía el 7,9% del total de la población, ocupando el primer lugar de atracción en la Región de Cuyo. Esta cifra representa aproximadamente 27.239 bolivianos en Mendoza<sup>27</sup> y que, según datos del Empadronamiento Biométrico Llevado a cabo por la Corte Electoral del Estado Plurinacional de Bolivia el año 2010, son 150 mil los bolivianos en condiciones de radicación.<sup>28</sup> Este número es superado actualmente –llegando a 300.000 bolivianos–, si se consideran las personas que vienen de dicho país a realizar trabajos de temporada. De esta manera, la población boliviana se constituye en una de las fuerzas migrantes más importantes para las economías de la provincia.

### Bolivianos en el Departamento Las Heras

El Departamento de Las Heras abarca una extensión de 8.955km<sup>2</sup>, limita al norte con la provincia de San Juan, al oeste con la República de Chile, al sur con el Departamento mendocino de Luján y al este con los Departamentos de Lavalle, Guaymallén, Capital y Godoy Cruz. Por su superficie, se ubica en el sexto lugar entre los departamentos de la provincia y representa el 6,7% del territorio de Mendoza.

Su población es de 203.666 habitantes,<sup>29</sup> lo que representa el 12% del total provincial. El producto Bruto Geográfico de Mendoza es de \$49.531.156 y

---

27 Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda, 2010.

28 Datos del Empadronamiento Biométrico Argentino 2010. Corte electoral del Estado Plurinacional de Bolivia. En: <http://www.mdzol.com/entrevista/161696/>.

29 Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas, 2010.

el del Departamento de Las Heras es de \$1.981.920, es decir el 4% del PBC provincial.

El Departamento está constituido por quince distritos: Capdevilla, La Cieneguita, El Algarrobal, El Borbollón, El Challao, El Pastal, El Plumerillo, El Resguardo, El Zapallar, Las Cuevas, Las Heras, Panquehua, Penitentes, Sierras de Encalada y Uspallata. Sólo registran censos de nueve de ellos: Ciudad, El Resguardo, Cieneguita, Panquehua, El Plumerillo, El Zapallar, El Algarrobal, El Borbollón y El Pastal.

Las principales actividades económicas de Las Heras son:

- Servicios Sociales, Comunales y Personales: Este sector está compuesto por seis subsectores:
  - Administración pública y Defensa.
  - Enseñanza.
  - Servicios Sociales y Salud.
  - Otras actividades de Servicios Comunitarias, Sociales y Personales.
  - Consejo de Administración de edificios y condominios.
  - Organizaciones y Órganos.
- Bienes Inmuebles y Servicios a las empresas: son un conjunto de actividades que buscan responder a las necesidades del cliente.
- Construcción, comercio e industrias (fábrica de muebles y parque industrial).

Para evaluar el efectivo nivel de compromiso y fortalecimiento en los procesos de construcción de Ciudadanía, tanto desde el gobierno local como desde los integrantes de la comunidad boliviana residente en el departamento, se seleccionaron como parámetros de medición el cumplimiento de la Ley N° 1079 “Orgánica de Municipalidades” en lo que concierne al tratamiento del extranjero en territorio departamental. De este modo, es posible analizar la dimensión cívico-política de la Ciudadanía Multidimensional.

Las dimensiones social y económica fueron evaluadas a través de los Programas Nacionales (con vigencia en el periodo 2012-2015) de Alfabetización y de Jóvenes por Más y Mejor Trabajo, así como el Programa de Microcréditos para Emprendedores, consolidando de esta forma un análisis multidimensional de la Ciudadanía.

A continuación, se desarrolla la descripción y el análisis de la Ley N° 1079 “Orgánica de Municipalidades” y de los Programas “Nacional de Alfabetización”, “Jóvenes por Más y Mejor Trabajo” y el Programa de Microcréditos para Emprendedores.

### **A. Ley N° 1079 “Orgánica de Municipalidades”**

Esta Ley Provincial rige la vida de los municipios desde 1934 y ha sido sujeta a diversas modificaciones en el transcurso de los años. La misma establece, entre otras cosas, las condiciones de Ciudadanía del extranjero por las que debe velar el gobierno local de cada departamento de la Provincia de Mendoza.

Manifiesta que serán electores en los comicios municipales todos los ciudadanos inscriptos en el Registro Cívico Nacional del Departamento respectivo, donde se encuentran los extranjeros mayores de dieciocho años, varones o mujeres, que tengan dos años de residencia inmediata en el municipio respectivo. La emisión del sufragio es obligatoria para los inscriptos.

Como consecuencia de lo dispuesto anteriormente, el Registro Cívico Municipal<sup>30</sup> esta a cargo exclusivo de la Municipalidad, quien convoca a los extranjeros de características mencionadas a empadronarse, debiendo acreditar el pago de la tasa o derecho con el recibo correspondiente y el domicilio y residencia de dos años, con el certificado expedido por cualquier autoridad provincial.

---

30 Constitución Nacional Argentina, art. 199, inciso 2.

La ley expresa que el período de inscripción de los extranjeros es desde el 1° de mayo al 31 de julio de cada año. El Intendente Municipal hace conocer por carteles y avisos en los diarios, con quince días de anticipación, el principio del período de inscripción.

Es importante mencionar que el régimen estipula la obligatoriedad del voto de los electores del Padrón Nacional y de los extranjeros empadronados (art. 38). Se instituye también, en el artículo 39, que son elegibles para miembros de los Concejos Deliberantes todos los inscriptos en el Padrón Nacional y en el Registro Municipal, pudiendo haber en cada uno de los mismos no más de dos extranjeros.

## **B. Programa Nacional de Alfabetización y Educación Básica para Jóvenes y Adultos**

Este programa fue puesto en marcha por el Ministerio de Educación en el marco de la Década de la Alfabetización 2003-2012, declarada por las Naciones Unidas.

El mismo se descentralizó a nivel provincial por la Dirección de Educación Permanente de Jóvenes y Adultos (DEPJA), perteneciente a la Dirección General de Educación. Estaba dirigido a todas aquellas personas, Jóvenes y Adultas analfabetas, mayores de 15 años, que habiten en el país. Se incluía a la población de los servicios penitenciarios.

- Alfabetizadores: voluntarios integrantes de organismos del Estado, de organizaciones de la sociedad civil, de sindicatos, de agrupaciones barriales, de institutos de formación docente, del estudiantado universitario, docentes, etc. El único requisito consistía en tener 18 años o más y haber finalizado la educación media/polimodal.
- Actividad alfabetizadora: desarrollada en los centros de alfabetización. Funcionaban en casas de familias, comedores, merenderos, bibliotecas populares, sociedades de fomento, centros comunitarios, clubes, centros educativos, escuelas y cualquier otro espacio que pudiera servir a tal fin.

- Forma de participación: a través de un Organismo, Organización o Institución, gubernamental o no gubernamental, que haya firmado convenio con el Ministerio de Educación de la Nación y se maneje de forma coordinada con la DEPJA.

La implementación del Programa transcurre en dos etapas consecutivas:

1° Se lleva a cabo la alfabetización inicial o introductoria de 5 meses de duración, a cargo del tutor y supervisado por un coordinador departamental.

2° Se realiza la articulación con el Sistema de educación de Jóvenes y Adultos, de cada Jurisdicción, con el objeto de completar la escolaridad primaria básica.

El objetivo del programa era favorecer y acompañar la inclusión en las instituciones de la Educación Básica de Jóvenes y Adultos a todas las personas recientemente alfabetizadas, con el fin de que puedan completar su educación básica primaria.

### **C. Programa Jóvenes por Más y Mejor Trabajo**

Programa creado en el año 2008 por Resolución N° 497 del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación (MTEySS).

El Plan Integral de Empleo “Más y Mejor Trabajo” fue creado para ser una herramienta para la creación de empleo genuino y la transformación de programas asistenciales en políticas de integración social y productiva de la población desocupada.

- Destinatarios: jóvenes de 18 a 24 años de edad, que tengan residencia permanente en el país, que no hayan completado el nivel primario y/o secundario de educación formal obligatoria y se encuentren en situación de desempleo.
- Objetivos: ubicar al trabajo en el centro de las políticas públicas que promueven la inclusión social, mejorar la cantidad y calidad del empleo aportando a las necesidades de un nuevo modelo productivo;

brindar cursos de orientación e inducción al mundo del trabajo; dar asistencia a la búsqueda de empleo; otorgar cursos de apoyo a la empleabilidad e integración social; entre otros.

## Implementación

El municipio en cuestión debía contar con una Oficina de Empleo Municipal que disponga, a su vez, de un Área de Empleo para Jóvenes. En el caso del Departamento de Las Heras, la oficina de empleo depende de la Dirección de Desarrollo Económico y dentro de la misma dependencia el Programa cuenta con un Área de Empleo Joven.

Se preveía que la Secretaría de Empleo pueda asistir económicamente a los municipios.

Para convocar al Programa se organizaban reuniones y talleres de sensibilización. Se dispuso que, como apoyo a las acciones de adhesión de jóvenes, se pudiesen celebrar acuerdos con universidades, instituciones educativas y organizaciones de la sociedad civil.

El Programa se destinaba a jóvenes de entre 18 y 24 años, con residencia permanente en el país, que no hayan completado el nivel primario y/o secundario de educación formal obligatoria y se encuentren en situación de desempleo.

## **D. Programa Nacional de Microcrédito para la Economía Social**

Creado por la Ley N° 26.117 e implementado por la Comisión Nacional de Microcrédito (CONAMI), como parte de la política pública que se desarrolló en el marco de “Argentina Trabaja”.

- Destinatarios: emprendedores y emprendedoras de la organización popular residentes en Argentina.

- **Objetivos:** apoyar y acompañar a de la organización popular; construir lazos de confianza y solidaridad entre los trabajadores/as y las organizaciones sociales.<sup>31</sup>

La devolución de microcréditos, por parte de los/as trabajadores/as, permitía la continuidad del Programa, dando a las organizaciones sociales la oportunidad de apoyar el trabajo de otras personas que lo necesitaran.

Las organizaciones sin fines de lucro que ejecutaban el Programa a nivel territorial trabajaban coordinadamente con el Centro de Referencia correspondiente o con la Comisión Nacional de Microcrédito.

A partir del análisis realizado, surgieron las variables a utilizar para la recolección de datos.

### Variables y operacionalización de variables

**Tabla 3.**

Variable	Dimensiones	Indicadores
<b>Ciudadanía política</b>	Cumplimiento de la reglamentación para extranjeros presente en la Ley N° 1079 “Orgánica de Municipalidades”.	Cantidad de integrantes de la comunidad boliviana que conoce la ubicación de la municipalidad.
		Cantidad de integrantes de la comunidad boliviana de primera generación, que está empadronada en el Registro Municipal de Extranjeros.
		Cantidad de integrantes de la comunidad boliviana de primera generación, que vota en elecciones departamentales.

<sup>31</sup> En este contexto, se expresa por fuentes formales, que más de 1500 organizaciones sociales (Instituciones de Microcrédito) trabajan junto con el Estado nacional y otros organismos provinciales y municipales y reciben capacitación, apoyo y fondos para microcréditos.

Variable	Dimensiones	Indicadores
<b>Ciudadanía social</b>	Programa Nacional de Alfabetización y Educación Básica para Jóvenes y Adultos.	Cantidad de integrantes de la comunidad boliviana que conoce el Programa.
		Cantidad de integrantes de la comunidad boliviana que fue o es destinataria del Programa.
	Programa de Jóvenes por Más y Mejor Trabajo	Cantidad de integrantes de la comunidad boliviana que conoce el Programa.
		Cantidad de integrantes de la comunidad boliviana que fue o es destinataria del Programa.
<b>Ciudadanía económica</b>	Programa Nacional de Microcrédito para la Economía Social.	Cantidad de integrantes de la comunidad boliviana que conoce el Programa.
		Cantidad de integrantes de la comunidad boliviana que fue o es destinataria del Programa.

Fuente y elaboración propia.

A partir de esta operacionalización de variables se realizaron 30 encuestas a integrantes de la comunidad boliviana (de primera, segunda y tercera generación), entre 18 y 60 años de edad y que habitaban en los distritos de El Challao, El Algarrobal y El Pastal.

También se realizaron entrevistas semi-estructuradas a funcionarios del gobierno departamental de Las Heras y a aquellos funcionarios y personas que tuvieron incidencia en la aplicación de las acciones y Programas mencionados.

Las dependencias municipales involucradas en la aplicación de la Ley N° 1079 “Orgánica de Municipalidades” estaban representadas por el Departamento de Relaciones con la Comunidad y Área de Economía

Social, dependientes de la Dirección de Desarrollo Social y la Dirección de Desarrollo Económico, respectivamente.

## Resultados del relevamiento de datos

La población boliviana residente en el departamento es de 1.707 habitantes (Censo 2010). A la hora de considerar estas referencias debe tenerse en cuenta que la migración internacional es un fenómeno de difícil medición dada las características multifacéticas que asume la misma, y que los Censos Nacionales se realizan cada diez años, con lo cual los datos que proporcionan al día de hoy dejan de ser totalmente actuales. Por ello, en este estudio se seleccionó una combinación de fuentes de información que establecían referencias diversas y así se pudo inferir una cantidad más precisa de bolivianos residentes en el departamento de Las Heras.

Para tal fin, se tomó el dato brindado por el Departamento de Relaciones con la Comunidad, perteneciente a la Dirección de Desarrollo Social de Las Municipalidad de Las Heras. Como producto del trabajo de radicación realizado a partir del año 1992 y continuado en el 2005<sup>32</sup> hasta el 2008, el Departamento de Relaciones con la Comunidad logró completar un registro de 1.800 extranjeros residentes en el territorio de Las Heras. Del total, 1.000 aproximadamente eran de origen boliviano.

El extranjero inscripto en el Registro (Padrón Municipal de Extranjeros) está en condiciones de votar para las elecciones departamentales. Esto, en cumplimiento con el Artículo N°15 de la Ley N°1079 “Orgánica de Municipalidades”, que establece dicha posibilidad con la mayoría de edad (18 años) y luego de dos años de residencia inmediata en el departamento.

El Departamento de Relaciones con la Comunidad era el encargado de formalizar el trámite de empadronamiento de extranjeros y la actualización del Registro, además de la renovación del empadronamiento cada tres

---

32 Con la primer amnistía para radicación establecida por el *Programa Nacional de Normalización Documentaria Migratoria*. Para extranjeros de los Estados Parte del MERCOSUR y de los Estados Asociados. (Programa Patria Grande).

años, como lo establece la Ley. Esta dependencia manifestó que, a pesar de que el Registro Electoral del Municipio no lo reflejara, existía un total de 4.000 bolivianos aproximadamente en Las Heras. Entre los cuales se debían diferenciar aquellos que habitan permanentemente en el territorio de quiénes lo hacen por temporadas de trabajo.

Al momento de verificar los números que registra el padrón al año 2014 (última actualización), se observó un total de 175 extranjeros, de los cuales 100 eran de origen chileno, 55 bolivianos, 15 peruanos, 2 de origen español, 2 italianos y 1 brasileño. A pesar del escaso número de registrados, podemos ver que la comunidad boliviana en esta pequeña muestra sigue representando un número fuerte dentro de la comunidad de inmigrantes que reside en Las Heras.

Es preciso mencionar que la mayor parte de bolivianos registrados en el padrón residen en los distritos del Challao, El Pastal y El Algarrobal. Esto coincide con la información otorgada por miembros del Departamento de Relaciones con la Comunidad, así como también por personas conocedoras de Las Heras, quienes afirman que la mayor concentración de inmigrantes bolivianos y descendientes de los mismos se encuentran establecidos en dichos distritos.

El Algarrobal: se presenta población inmigrante boliviana de 1° y 2° generación.

- Las principales actividades laborales son hornos de ladrillos y chacra.

El Pastal: presenta población inmigrante boliviana de 1° y 2° generación.

- Las principales actividades laborales son similares a las del Algarrobal

El Challao: presenta población inmigrante boliviana de 3° y 4° generación.

- Las principales actividades laborales son el trabajo doméstico y la construcción.

Se infiere, entonces, que los integrantes de la comunidad boliviana de Las Heras pertenecientes a la primera y segunda generación se dedican al trabajo de la chacra y hornos de ladrillo. En tanto que, migrantes de tercera y cuarta generación desarrollan actividades dirigidas a la construcción, comercio y trabajo doméstico.

Respecto de los ámbitos departamentales en los que se desenvuelven frecuentemente estas personas, es importante destacar que la Feria de Productores de Las Heras y la Feria del Algarrobal se presentan como una oportunidad para chacareros que ofrecen sus productos para la venta. Se otorga a aquellos que trabajan en forma de cooperativa un espacio que les permite participar del mercado, como medio de inserción en el comercio de manera comunitaria.

Según datos provistos por el Municipio de Las Heras, el 80% de los comerciantes de dichos mercados son de origen boliviano, o en su defecto hijos de los mismos.

Desde el aspecto recreativo y cultural se puede mencionar la organización constituida formalmente desde el año 2012, denominada “Caporales San Miguel”, creada para promover y mantener vivas tradiciones y costumbres de este pueblo originario del altiplano.

“Caporales San Miguel” funciona con sede en el distrito de El Challao, aglutinando a todos los miembros de la comunidad, sean de primera, segunda o tercera generación y provenientes de cualquier zona de Las Heras. Los integrantes se vinculan de manera positiva con prácticas y festividades propias del país de origen, en el aprendizaje de danzas tradicionales, así como actuando en diversos agasajos municipales y muchas veces llegando a trascender los límites departamentales, promoviendo la vigencia de esta cultura ancestral.

A través de entrevistas realizadas a funcionarios encargados de aplicar acciones tendientes al cumplimiento de la Ley N° 1079, así como aquellos funcionarios y agentes municipales, provinciales y personas en general,

encargadas de difundir, ejecutar o participar de alguna manera en lo relativo a los Programas seleccionados para su estudio a nivel departamental, podemos observar que las diferentes dimensiones abordadas para este estudio van configurando una Ciudadanía Integrada propia de la comunidad boliviana, con características específicas en el departamento de Las Heras.

## A. Dimensión Cívico- Política

### Ley N° 1079 Orgánica de Municipios

Entrevistas realizadas a Pedro Coria, encargado de la Dirección de Relaciones con la Comunidad, y a María Saravia, miembro de la Asociación boliviana de Las Heras “Caporales San Miguel”.

- En cuanto a la Difusión:

La información obtenida desde el Departamento de Relaciones con la Comunidad mostró que el municipio se contactaba en determinadas oportunidades con los integrantes de la comunidad boliviana, para asesorarlos, en general, sobre beneficios que el Departamento otorgaba. Sin embargo, quedó en evidencia la ausencia de una estrategia sistemática y eficaz en la difusión y comunicación hacia los ciudadanos bolivianos, acerca del derecho que los asiste de inscribirse en el padrón de extranjeros y su derecho de participar en las elecciones departamentales.

- En cuanto a los Empadronados:

La consecuente falta de comunicación y vínculo permanente con los miembros de la comunidad boliviana, así como el escaso cumplimiento de la normativa vigente de renovación de padrones, dieron por resultado un Padrón municipal de Extranjeros que registraba tan solo 175 inscriptos.

- En cuanto a la Participación:

Se evidenció la falta de reclamo por parte de los inmigrantes ante el hecho de no estar empadronados. Las causas se atribuyeron a dos factores: el

escaso accionar del Departamento de Relaciones con la Comunidad en el fortalecimiento de la participación política de estos actores; y en la falta de empoderamiento que ellos presentan como destinatarios de derecho.

Así mismo, se evidenció la intención de fomentar la participación ciudadana desde la organización “Caporales San Miguel”, Es una acción fortalecida desde el ámbito cultural y recreativo, pero débil a la hora de fomentar la intervención política y la integración en general de sus integrantes.

Si bien hubo avances contundentes, en materia de políticas públicas, que generaron condiciones para la integración, la comunidad boliviana – tanto los nacidos en dicho país, como sus hijos y nietos argentinos– sigue siendo, en determinadas ocasiones, “extranjera” en territorio argentino y departamental.

“La mayoría de bolivianos residentes en Las Heras no vota en las elecciones departamentales, por falta de información de parte del Municipio y además por el escaso compromiso de estas personas con la actividad política. Sin dudas es un tarea que falta profundizar”.<sup>33</sup>

## B. Dimensión Social

### Programa Nacional de Alfabetización y Educación Básica para Jóvenes y Adultos

Entrevista realizada al Lic. Jorge Luis Galleguillo, Director de Educación Permanente de Jóvenes y Adultos (DEPJA) de la Dirección General de Educación.

- En cuanto a la Difusión:

Las estrategias y las acciones que se realizaron para la difusión del Programa en el Departamento fueron de tipo territorial, con relevamientos en viviendas,

---

33 Entrevista a María Saravia.

articulación con instituciones educativas, operadores sanitarios, clubes y uniones vecinales que se mostraron interesadas en aplicarlo.

El Municipio participó en la difusión y coordinación de este Programa, a través de la Dirección de Educación, brindando una mirada estratégica para la difusión e implementación del mismo, buscando llegar a todos los sectores de la población lasherina.

- En cuanto a la Participación:

En ese momento, el Departamento de Las Heras contaba con 6 asociaciones alfabetizadoras, distribuidas en diferentes distintos distritos. Había un total de 320 destinatarios del Programa, registrados desde el 2011 hasta el 2015.

En cuanto a la participación de la comunidad boliviana en el Programa, no se contaba con un registro exacto de destinatarios provenientes de la misma. Pero sí se manifestó que la mayoría de los involucrados provenientes de éste sector *provenían* del distrito El Algarrobal.

### Programa Jóvenes por Más y Mejor Trabajo

Entrevista realizada a la Sra. Romina Schiavone, Tutora y Relacionista de Empresas del Programa.

- En cuanto a la Difusión:

El Programa se aplicó desde la Oficina de Empleo, perteneciente a la Dirección de Desarrollo Económico de la Municipalidad. Fue difundido a través de medios masivos de comunicación, como televisión, radio y diarios.

La difusión fue constante, organizada y dirigida a todos los sectores de la sociedad.

- En cuanto a la Participación:

A nivel departamental se contó con un registro aproximado de 2.000 destinatarios, total del cual el 5% se estimaba que era de nacionalidad boliviana e hijos de bolivianos, de los distritos del Algarrobal o El Pastal. Estos ciudadanos estaban dedicados a labores de la chacra o en los hornos de ladrillo y deseaban mejorar su calidad de vida y aprender un oficio.

## C. Dimensión Económica

### Programa de Microcréditos para Emprendedores

Entrevistas realizadas a la Lic. Silvana Porro, encargada del Área de Economía Social del municipio, y al Sr. Luis Cruz, presidente del Club Matienzo, institución ejecutora del Programa.

- En cuanto a la Difusión:

El Programa fue aplicado a nivel departamental por el Club Barrial Matienzo, que actuó como unidad ejecutora. Esta institución coordinaba de manera directa con la Comisión Nacional de Microcrédito, la cual se descentralizaba a nivel provincial para brindar apoyo a las instituciones ejecutoras.

La difusión del programa se realizó desde los miembros del Club Matienzo, quienes manifestaron promover su existencia de manera oral a vecinos y personas cercanas a la organización ejecutora.

Al respecto, la encargada del Área de Economía Social del Municipio expresó no tener injerencia en las decisiones vinculadas a la elección de las estrategias de difusión y promoción del Programa. En este caso, el Municipio actuó de manera coordinada con dichas instituciones, brindando capacitación a los emprendedores que decidían acceder a un microcrédito.

La instancia de difusión y capacitación brindada por el Municipio, si bien no fue obligatoria, se consideraba sumamente necesaria para garantizar mayor conocimiento y participación de todos los sectores que constituyen la comunidad lasherina.

- En cuanto a la Participación:

Los destinatarios del Programa a nivel departamental fueron 35 personas, de los cuales tres eran extranjeros, siendo uno de ellos de nacionalidad boliviana.

## Resultado de las encuestas

### Datos generales de los encuestados

Total de los encuestados: 30.

16 personas eran de nacionalidad boliviana (primera generación), 9 personas argentinas hijos de padres bolivianos (segunda generación) y 5 personas nietos de abuelos bolivianos (tercera generación).

17 mujeres y 13 hombres.

El siguiente cuadro muestra el resultado del cruce de datos relevados mediante la aplicación de las encuestas a la población objetivo.

**Tabla 4.**

	Dimensión Política	Dimensión Social		Dimensión Económica
	Ley N° 1079. "Orgánica de Municipios"	Programa de Alfabetización	Programa Jóvenes por Más y Mejor Trabajo	Programa de Microcréditos para Emprendedores
<b>Conocimiento</b>	Bajo (12%)	Medio (40%)	Medio (40%)	Bajo (33%)
<b>Participación</b>	Baja*	Media (8%)	Media (33%)	Baja (10%)

\*Teniendo en cuenta que se cuenta con un padrón municipal de 175 electores con solo 55 personas de nacionalidad boliviana.

Fuente y elaboración propia.

## 4. Conclusiones previas

A partir de los resultados del análisis realizado para determinar si la Municipalidad de Las Heras implementó y administró las Políticas Públicas

de manera tal que la comunidad boliviana residente en el departamento (primera, segunda y tercera generación) poseyera el *status* de auténticos ciudadanos, con plenos derechos cívico- políticos, sociales y económicos, podemos decir que:

De acuerdo con los criterios de la **Dimensión Cívico-Política**, el nivel de conocimiento y participación de la comunidad extranjera, en este caso boliviana, en elecciones departamentales es bajo y casi nulo.

Se observó que dicha comunidad, estaba desinformada acerca de los derechos políticos que la asisten al respecto. Esto se debe tanto a la falta de información, como al escaso interés mostrado por la propia comunidad. Queda manifiesta su falta de intervención en las prácticas ciudadanas, como lo son el ejercicio del voto y la participación activa en organizaciones sociales en general.

Respecto del ejercicio de la **Dimensión Social** y evaluándola a través del conocimiento y participación de los integrantes de la comunidad boliviana en los Programas ya analizados, el resultado muestra una buena difusión, si bien manifiesta una carencia en la fase de ejecución, dada la escasez del diálogo sistemático con todos los actores sociales a los que se pretende llegar.

La Dimensión Social fue la que se mostró más fortalecida en su ejercicio, teniendo en cuenta:

Sobre el ejercicio de la **Dimensión Económica**, Programa de Microcréditos para Emprendedores: los datos arrojados muestran que el nivel de conocimiento es bajo y la participación es casi nula. Esta realidad es motivada por una escasa difusión.

Estos resultados se debieron a que la promoción del programa quedó en manos de organizaciones ejecutoras que no realizaron un plan de difusión masivo en todo el Departamento. La información estuvo al alcance solo de personas que habitaban en zonas aledañas a estas organizaciones, quedando fuera del alcance de los integrantes de la comunidad boliviana,

que en general se mantienen desvinculados de las organizaciones sociales del Departamento.

## 5. Consideraciones finales

Se observan avances en la política migratoria argentina acerca del reconocimiento de derechos políticos, sociales y económicos, durante el periodo 2003-2005. Pero esta disposición se contraponen muchas veces con la actuación deficiente de los gobiernos locales en materia de difusión de derechos que amparan a la comunidad migrante, olvidando o ignorando su rol primordial como entidades integradoras en la recepción, generación e implementación de políticas públicas propias de su competencia para el fortalecimiento y trabajo indispensable del entramado social –rol que cumplen por su cercanía a los ciudadanos y su contacto directo con la comuna.

La mirada local en la construcción de una ciudadanía integrada es fundamental para la incorporación de comunidades de origen migrante al territorio argentino. Las gestiones próximas al territorio deben construir desde abajo y con procesos participativos un espacio de debate y diálogo entre las diferentes realidades y formas que habitan este extenso territorio. El rol de los gobiernos locales se reconoce insustituible a la hora de crear un concepto integrado de nación que involucre todas las identidades culturales que habitan el país, abandonando la imagen monocultural que aún persiste, reconociendo que es este un ámbito propicio y estratégico para colaborar en la construcción de una ciudadanía sudamericana.

## Bibliografía

### **AGUILAR VILLANUEVA, Luis F.**

1992 *El estudio de las políticas públicas*. México: Editorial Porrúa.

### **DE ARCE, Alejandra y Graciela MATEO (comps.)**

2013 *Migraciones e identidades en el mundo rural*. Buenos Aires: Imago Mundi.

### **AUGÉ, Marc**

2000 *Los No Lugares. Espacios del Anonimatos. Una antropología sobre la modernidad*. Barcelona: Gedisa.

### **AYO, Diego**

2003 *Municipalismo, participación popular. Apuntes de un Proceso*. La Paz: Muela del Diablo Editores.

### **BENECIA, Roberto**

2012 *Perfil Migratorio de Argentina 2012*. Buenos Aires: Organización Internacional para las Migraciones (OIM).

### **BORJA, Jordi**

1998 "Ciudadanía y Espacio Público". En: *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 12 (octubre 1998).

2002 "Ciudadanía y globalización". En: *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 22 (febrero 2002).

### **CALDERON, Fernando (coord.)**

2007 *Ciudadanía y desarrollo humano. Cuaderno de gobernabilidad democrática 1*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.

### **CAPUTO, Dante**

2004 *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. Buenos Aires: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara.

### **CUOGHI, Leonora**

2010 *El ciudadano como actor social: debatiendo la participación en el estado actual*. Mendoza: Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional de Cuyo.

**DELAMATA, Gabriela (comp.)**

2006 *Ciudadanía y territorio. Las relaciones políticas de las nuevas identidades sociales*. Buenos Aires: Editorial Espacio.

**DIRECCIÓN DE ESTADÍSTICAS E INVESTIGACIONES ECONÓMICAS**

2014 *Anuario Estadístico 2014*. Mendoza: Ministerio de Agroindustria y Tecnología.

**GARCÍA, Silvia**

2010 *Prácticas territoriales: su reconstrucción desde la mirada heterogénea de la vida cotidiana*. Documento de cátedra electiva “Lo territorial como categoría vivencial y espacio político”, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional de Cuyo. Mendoza.

**GARCÍA VÁZQUEZ, Cristina**

2005 *Los migrantes. Otros entre nosotros. Etnografía de la población boliviana en la Provincia de Mendoza*. Mendoza: EDIUNC.

**GARDA ORTIZ, Ignacio**

2006 “El municipio y el desarrollo social”. En *Desarrollo local y economía social*, N° 28.

**GRIMSON, Alejandro y Karina BIDASECA (coords.)**

2013 *Hegemonía cultural y políticas de la diferencia*. Buenos Aires: CLACSO.

**HELD, David**

1996 “Ciudadanía y Autonomía”. En: *Revista La Política, Revista de Estudios sobre el Estado y la sociedad*, N° 3, pp. 41-68.

2004 “El estado de la Democracia en América Latina”, texto preparado para PRODDAL. En: PNUD, *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. Anexo: “El debate conceptual sobre la democracia” (CD ROM). Buenos Aires: Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara.

**MARSHAL Thomas Humphrey y Tom BOTTOMORE**

1992 *Ciudadanía y clase social. Cuarenta años después.* Madrid: Alianza Editorial.

**MIRANDA, Iván**

2010 *Estado y ciudadanía en Bolivia: indios y oligarcas en la trayectoria de las constituyentes y el poder político. 1825-2006.* La Paz: Graphy.Net.

**O'DONNELL, Guillermo**

2004 “Notas sobre la democracia en América Latina”. Texto preparado para PRODDAL. En: PNUD, *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos.* Buenos Aires: Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara.

**OXHORN, Philip**

2001 “Desigualdad social, sociedad civil y los límites de la ciudadanía en América Latina”. En: *Economía, Sociedad y Territorio*, vol. III, N° 9, El Colegio Mexiquense, pp. 153-195.

**PERCEVAL, María C.**

2011 “Derecho a la ciudad. Por una ciudad para todas y todos.” Buenos Aires: Secretaria de Derechos Humanos, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación.

**PEREIRA, René**

2011 *Perfil Migratorio de Bolivia 2011.* Buenos Aires: Organización Internacional para las Migraciones (OIM).

**PIZARRO, Cynthia (ed.)**

2011 *Ser boliviano en la región metropolitana de la ciudad de Córdoba. Localización socio-espacial, mercado de trabajo y relaciones interculturales.* Córdoba: EDUCC.

**POSAS, Mario**

2009 *Ciudadanía y Desarrollo Humano.* Colección Cuadernos, N°2. Tegucigalpa: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

### **PUJADAS, Joan J.**

1992 “Método biográfico: el uso de las historias de vida en las ciencias sociales”. En: *Cuadernos Metodológicos*, N° 5, Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid.

### **QUIROGA, Hugo**

1998 “El ciudadano y la pregunta por el Estado democrático”. En: *Revista Estudios Sociales*, N° 14, p. 11.

### **VIOR, Eduardo J.**

2012 “Hacia una Ciudadanía Sudamericana”. En: *XI Seminario argentino chileno y V Seminario Cono Sur de Ciencias Sociales, Humanidades y Relaciones Internacionales: A propósito de la integración. Las ciencias y las humanidades desde una perspectiva crítica latinoamericana*. Mendoza: Ed. Cetil.

### **WIEVORK, M.**

2007 “¿Qué es el racismo?”. En: GAIL, O. (coord.). *Racismo y modernidad: visiones desde latitudes diversas*, vol. XII, N° 34, UNAM.

### **Webgrafía**

CONTE, Gabriel

“Los bolivianos en Mendoza vivirán un hecho histórico: votar”. Disponible en: <http://www.mdzol.com/entrevista/161696>. Fecha de consulta: 1 de junio de 2016.

### **INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y CENSOS**

Resultados del Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda, 2010.

Disponible en: <http://www.indec.gov.ar/>. Fecha de consulta: 1 de junio de 2016.

### **Leyes**

Constitución Nacional Argentina, 1994

Ley N°1079 “Orgánica de Municipalidades”, República Argentina, 1934.