

ALGUNAS REFLEXIONES EN TORNO A LA MIGRACIÓN PARAGUAYA A LA ARGENTINA EN EL MARCO DE LAS ASIMETRÍAS SOCIALES DEL MERCOSUR.

Por Patricia Romer

“La estructura económico-social de América Latina muestra desniveles acentuados no sólo entre el desarrollo de unos países y otros sino también entre regiones y sectores de un mismo país. Es decir que las estructuras nacionales presentes no son homogéneas en lo interno ni exactamente complementarias en lo regional.”

“Tenemos que superar la etapa actual en que cada país entiende su desarrollo con un sentido casi autárquico; (...) Esto supone prestar atención preferentemente a las áreas, países o regiones de menor desarrollo relativo, porque ése es uno de los presupuestos de la integración: disminuir las diferencias dentro del marco continental.” Felipe Herrera, 1965.

“Las migraciones masivas de principios de siglo y de post-guerra eran visualizadas como una redistribución de los recursos humanos, considerados como parte de la riqueza de las naciones; las actuales son vistas como una redistribución de la pobreza, en un mundo caracterizado por la concentración de las riquezas.” Lelio Mármora, 1997.

A partir de la década de los 90, la observación de las experiencias de integración permite afirmar el predominio de la dimensión económica en las mismas relegando la social a los avatares del curso del proceso, lo cual hace perder de vista la coexistencia interdependiente de las esferas política, económica y social en toda asociación. La conformación de un mercado común (MC), como es el caso del MERCOSUR, implica la aparición de un espacio económico ampliado, con un marco jurídico institucional comunitario -sin polemizar en torno al grado de estatidad-, pero también, un espacio social colectivo y percepciones colectivas comunitarias. Por ejemplo, desde la perspectiva económica el MC conduce a la libre circulación de los factores de producción, entre ellos encontramos a los trabajadores, constituyendo su tránsito uno de los principales efectos sociales de la integración. La comprensión del dinamismo de los flujos migratorios nos fuerza al análisis del contexto socioeconómico de los Estados parte que se integran, para determinar las asimetrías existentes, posibilitando el diseño de políticas sociales comunitarias que contemplen dichos movimientos pero también la superación de los diferentes grados de desarrollo.

Los cuatro países fundadores del MERCOSUR presentan significativas asimetrías sociales, por lo tanto, el diseño de políticas sociales constituye un desafío ya que éstas deben

tener en cuenta no sólo la corrección de los efectos negativos de la asociación, sino también, los desequilibrios preexistentes. Si nos atenemos al índice de desarrollo humano confeccionado por la ONU podemos clasificar a los Estados parte en dos grupos: uno de desarrollo alto integrado por Argentina y Uruguay, y otro medio, por Brasil y Paraguay. Sin embargo, al circunscribir el análisis al bloque y tomando cada indicador y sus variaciones hacia el interior de los países, o incorporando otros, emergen resultados distintos. Desde la firma del Tratado de Asunción (1991) Brasil y Argentina no sólo fueron el núcleo propulsor de la integración sino los socios mayores a los que parece estar atada la suerte de Paraguay y Uruguay. De estos últimos, el primero es el que presenta un panorama social que reviste mayor gravedad.

Entre las consecuencias no deseadas por los países “más desarrollados” en estos procesos, se encuentra el arribo de inmigrantes desde los más empobrecidos. En la actualidad, el problema de desempleo afecta a todas las naciones por igual, generando xenofobia en aquellas de recepción, como también, la sensación de recibir una “carga no deseable”. Las migraciones han dejado de ser percibidas como un aporte para el desarrollo y un movimiento de equilibrio entre excedente y escasez de población, para pasar a ser percibidas como una redistribución de la pobreza (Mármora, 1997).

En este trabajo, revisaremos la escasa bibliografía existente acerca de la migración paraguaya a la Argentina para caracterizarla e intentar precisar posibles modificaciones en su inserción social y en la percepción que se tiene de la misma, a partir del proceso de integración y de las políticas comunitarias llevadas adelante en la materia.

1. La migración paraguaya a la Argentina

1.1. Algunas cuestiones conceptuales generales.

Es factible realizar una distinción entre las migraciones de fines del siglo XIX y comienzos del XX -reconocidas como una redistribución de los recursos humanos- y las actuales -una redistribución de la pobreza-. Los flujos migratorios internacionales a partir de la década de los '90 se presentan segmentados en tres corrientes: de pobres excluidos, de mano de obra calificada (vinculada a las empresas transnacionales) y de refugiados (Mármora, 1997). Sin dudas, en el MERCOSUR encontramos como predominante a la primera de ellas, aunque no puede descartarse la asociada a las empresas con filiales en los países asociados.

Por otro lado, las migraciones limítrofes en el Cono Sur no constituyen un fenómeno novedoso, siendo Argentina un país tradicionalmente receptor y Paraguay uno expulsor. Si en el período 1869-1930 nuestro país recibía en su mayoría inmigrantes europeos, a partir de la década de 1950 comienza a crecer la proporción de inmigrantes de esta parte del continente. Según datos del INDEC esta inmigración nunca superó el 3 por ciento de la población total de argentinos en 130 años. Sin embargo, se ha instalado en los últimos tiempos el prejuicio de la invasión extranjera limítrofe, asociado con la creencia de que ellos colaboran para el incremento de la tasa de desempleo. Una encuesta realizada a fines de 2003¹ reveló que para un porcentaje importante de argentinos la inmigración europea “contribuyó a levantar el país y que la de hoy es la que contribuye al desempleo”, confirmando la expresión de carga no deseable vertida por Mármora. (Seoane, 2004)

¹ Encuesta realizada por el Centro de Estudios de la Opinión Pública, citado en Seoane (2004).

Para explicar el fenómeno migratorio debe mencionarse una multiplicidad de factores de corto y largo plazo tanto de expulsión en la sociedad de origen, como de atracción en la de destino. Entre los primeros se encuentra la dinámica poblacional y el contexto socioeconómico. Paraguay presenta el comportamiento demográfico “de una sociedad atrasada con elevadas tasas de crecimiento poblacional y, todavía, esencialmente agraria” (Montoya, 1993:57). En el año 2002 el 56.7 por ciento de la población era urbana y el 43.3 rural. En efecto, en lo referente a la urbanización, esta se ha dado en forma tardía. La etapa de mayor importancia en el crecimiento de ciudades ha sido relativamente reciente, de 6 ciudades de más de 20.000 habitantes en el año 1972 se pasa en el 2002 a 22, con dos conurbaciones importantes: Asunción y Ciudad del Este². Además, un gran porcentaje de la población carece de servicios sociales básicos. En cuanto a los factores económicos, debemos referirnos a la estructura de explotación agraria que presenta una desigualdad y concentración de la propiedad de las tierras muy elevadas. Mientras los latifundios son destinados a la producción ganadera y forestal, los minifundios predominan en la agrícola. Lo cierto es que las inmigraciones suelen ser consideradas un “mecanismo clave de oxigenación de las economías” expulsoras.

Como contrapartida, Argentina cuenta con mayores oportunidades de empleo y acceso a servicios de salud y educación. A nivel coyuntural, las fluctuaciones macroeconómicas en los tipos de cambio e ingresos también han actuado como incentivo. Además, al tratarse de la comunidad inmigrante más numerosa, la búsqueda de reunificación familiar y las redes sociales establecidas por los migrantes de antigua data, juegan un rol clave retroalimentando el flujo migratorio al disminuir los costos económicos y emocionales de la emigración. (Cerruti y Parrado, 2001)

Otra cuestión central es la inserción de los inmigrantes en el mercado laboral, abriendo una polémica en torno a si estos compiten o son complementarios de la mano de obra nativa. A lo largo de una prolongada etapa, la migración limítrofe fue considerada como adicional de la nativa pero en la actualidad, y en especial a partir de 1995, la falta de empleo la tornó en competitiva. En momentos en que las tasas de desempleo son altas, y a su vez, el mercado está precarizado y flexibilizado, los trabajadores nativos se sienten desplazados por los extranjeros quienes solían desarrollar las actividades no deseadas por los nacionales y adaptarse mejor a contratos precarios. En este contexto aparecen reacciones de xenofobia, considerando a la mano de obra migrante como una competencia para la nativa, aunque no tenga relevancia el impacto sobre la demanda laboral, dado los valores relativos en el total de la población económicamente activa. (Ver Cuadros 1 y 2 con cifras totales de inmigración)

Asimismo, debe tenerse en cuenta que la política de población argentina no ha visto en general al migrante de origen limítrofe como “deseable” (Benencia, 1999), actitud puesta en evidencia por ciertas acciones gubernamentales. Ejemplo de estas últimas son la utilización de “los inmigrantes como chivos expiatorios de la desocupación” por parte del Ministro de Economía Domingo Cavallo (Seoane, 2004), o el establecimiento de una relación directa de esta inmigración con el aumento de los índices de delincuencia en el año 1998. Además, es de destacar que tienen lugar en pleno transcurso del proceso de integración y las corrientes más numerosas corresponden a un país miembro y a dos asociados (Paraguay, Bolivia y Chile respectivamente).³

² Todos los datos del año 2002 corresponden a exposición de Tomás Palau, investigador de BASE, “Las migraciones en las ciudades del MERCOSUR”, en 10ª Cumbre de Mercociudades, Buenos Aires, diciembre 2004.

³ Generalmente se suma a la población limítrofe la peruana, la cual reviste cierta importancia cuantitativa.

Con respecto al lugar de destino del flujo migratorio paraguayo, antes de 1980 un porcentaje importante se dirigía a provincias argentinas limítrofes para actividades agrícolas⁴, corriente que en las últimas décadas ha variado su dirección hacia la provincia de Buenos Aires, en especial al área metropolitana y a los partidos del Gran Buenos Aires (AMBA). Cuando las economías regionales entran en crisis el AMBA brinda mejores oportunidades laborales y cuenta con redes sociales consolidadas favoreciendo la radicación de los inmigrantes. Según la elección del lugar de residencia es factible realizar una diferenciación en:

a) **áreas de frontera** en donde la interacción es de antigua data y se dan formas culturales comunes. En estas poblaciones conviven distintos grupos sociales de no migrantes -fronterizos nacionales- y de migrantes -transfronterizos y fronterizos binacionales-, pasando la nacionalidad a ser una variable secundaria. En ellas la frontera actúa como amortiguadora de posibles tensiones culturales, siendo factible el desarrollo de una endocultura “generada a partir de una exposición continuada a valores del extranjero” (Palau, 1999:540). Un ejemplo en la frontera paraguaya es el yopará, una modalidad que combina el guaraní con el español. El investigador paraguayo Tomás Palau ha realizado un trabajo marcando las nuevas tendencias de esta migración fronteriza tomando como locus las poblaciones de Formosa-Alberdi. Las características centrales son desplazamientos más cortos y de menor duración, con un flujo conformado por trabajadores, consumidores y estudiantes binacionales. Estos migrantes, por día o por cortos períodos de tiempo, son los que se han incrementado últimamente y el objeto de su análisis. El argentino Benencia realiza otra investigación en las mismas poblaciones. Los resultados de los dos estudios sobre la frecuencia de los cruces de frontera, los indicadores demográficos, ocupacionales y la binacionalidad, permiten comprender la existencia de un límite territorial virtual, de importancia geopolítica, pero no real en tanto lo cultural y socioeconómico.

b) **conglomerados urbanos**, aquí la localización se da de una manera más diferenciada, conservándose las formas culturales tradicionales entre iguales y en momentos y lugares específicos. Un análisis de este caso ha sido hecho por Marcela Cerrutti y Emilio Parrado (2001) a través de encuestas efectuadas en ambos países y entrevistas en profundidad en el AMBA, delineando no sólo las características de esta migración sino los procesos que la incentivan. María Cacopardo y Elsa Lopez (1997) han realizado un estudio centrado en las familias inmigrantes de los países limítrofes asentadas en los partidos del Gran Buenos Aires (PGBA), a partir de un enfoque articulador de los factores extra-económicos, mediante la utilización de los datos censales de 1991.

Por último, resulta adecuado señalar variaciones entre las estrategias migratorias tradicionales, aquellas de largo plazo, con regresos al país de origen y manteniendo relaciones permanentes con familiares y conocidos del lugar de origen, y las nuevas, tanto las

⁴ Con anterioridad a 1980 un porcentaje significativo de los migrantes se dirigía a las provincias de Misiones, Corrientes y Chaco atraído por la cosecha del algodón, y a la de Formosa, debido a que allí se encuentra establecida población paraguaya de antigua data. Sin embargo, la atracción ejercida por la provincia de Buenos Aires ha sido permanente en especial entre las mujeres, movimiento que se ha intensificado en particular en las últimas décadas. El estudio realizado por Cerrutti y Parrado (2001) en el departamento de Paraguari en Paraguay, establece que nueve de cada 10 jefes o jefas que han migrado a la Argentina con posterioridad a 1979 lo hicieron hacia Buenos Aires.

transfronterizas como las vinculadas con la integración regional y la circulación de trabajadores pertenecientes a empresas establecidas en el país o contratadas para alguna obra, caracterizadas por permanencias breves (Benencia, 1999).

1.2. Algunos indicadores cuantitativos y cualitativos.

La inmigración paraguaya ha sido la predominante de las limítrofes, desde el censo nacional de 1947 hasta el último de 2001, constituyendo la comunidad más numerosa asentada en el país según puede observarse en los cuadros 1 y 2. Es factible establecer dos flujos de consideración, uno relacionado con la Guerra del Chaco (1936) y la Guerra Civil (1947), originado fundamentalmente en cuestiones políticas pero también en las posibilidades ofrecidas por las economías de las provincias argentinas limítrofes; y otro posterior, desde mediados de los años 1950 con un leve descenso en la etapa de la última dictadura militar y escasos conocimientos sobre el proceso en las décadas recientes. En general, presenta un leve predominio del sexo femenino y de población en edad económicamente activa pues se concentra en la franja etaria de los 25 a 49 años. (Gráfico 7)

Para la caracterización particular brindada a continuación conservamos la clasificación espacial según el lugar de destino, realizada en el apartado anterior: áreas de frontera y AMBA.

a) *Áreas de frontera.*

Los casos de familias transfronterizas binacionales, en las cuales existe un estrecho contacto con el otro lado de la frontera y también es común que algún miembro de la familia resida allí, se han incrementado, dando cuenta de la importancia de los flujos migratorios de menor distancia y por cortos períodos de tiempo. Los factores económicos que contribuyeron han sido: i) la dolarización de la economía argentina; ii) la tradicional apertura de mercado paraguayo por las actividades de contrabando; iii) la crisis recesiva de la economía paraguaya; y iv) las reiteradas amnistías migratorias concedidas por los gobiernos argentinos. (Palau, 1999)

En cuanto a la actividad ocupacional de la población/migración de frontera a partir de los dos estudios mencionados, la mayoría de los trabajadores binacionales están insertos en la economía informal dedicándose a la venta ambulante y al tránsito de mercancías. Los paseros (revenden mercaderías), junto a los jornaleros que se dedican fundamentalmente a la construcción (en las ciudades de Formosa, Posadas, Foz de Iguazú y Ponta Porá) y empleadas domésticas son los empleos que requieren menor calificación educacional. En el extremo opuesto en referencia al nivel educativo requerido, se encuentran los docentes y existe una escala intermedia y heterogénea que nuclea a comerciantes establecidos (sector menos numeroso), trabajadores independientes y proveedores de diversos servicios. Pero también se hizo referencia a un consumidor binacional ya que tradicionalmente y según los precios, los pobladores paraguayos consumen productos argentinos y brasileños. En cuanto al sector de estudiantes, en particular universitarios, los desplazamientos son menores con motivo de una diversificación de la oferta educativa en el Paraguay y las desfavorables condiciones económicas en Argentina.⁵

⁵ Sin embargo, el flujo de argentinos persiste a ciudades como Asunción en donde las universidades privadas concentran bloques horarios o Encarnación que cuenta con un servicio de ómnibus diario para trasladarlos. Los

Los indicadores demográficos de Alberdi son distintos a la media nacional en lo referido a la cantidad de hijos, reflejados en familias menos numerosas aunque los casamientos tengan lugar a edades más tempranas. La mayoría de las mujeres tienen entre uno y tres hijos cuando a nivel nacional el promedio es de 4.7. También hay mejores índices de educación, ya que es “necesario contar con códigos educativos básicos” para insertarse en el mercado de trabajo de una zona de frontera.⁶ Todos estos datos sirven a modo de ejemplo para perfilar la identidad propia que adquieren las zonas de frontera.

En el estudio realizado por Palau (1999)⁷, se interrogó a los pobladores de frontera acerca de si percibían al MERCOSUR como una ventaja o amenaza. La mayoría respondió que el escenario económico de la frontera variaría pero sin tener un gran conocimiento sobre el proceso de integración. El 88 por ciento opinó que el proceso será desfavorable para los pobladores, sintiéndose más perjudicado el sector de comerciantes y vendedores por suponer una sustancial reducción del comercio interfronterizo al alcanzarse el arancel externo común. Más de un tercio de los encuestados dijo no saber lo que era la asociación y un 60 por ciento reconoció tener poca información. Los conocimientos sobre el proceso se asocian con reuniones protocolares a nivel presidencial y el libre paso de mercancías en la frontera.

Algo similar, en cierta forma, ocurrió al realizar entrevistas en el ámbito educativo en la Universidad Católica de Encarnación. Las opiniones fueron coincidentes en restar todo tipo de influencia al proceso de integración para explicar el importante flujo de estudiantes argentinos en dicha casa de estudios (ver nota N° 4), existiendo un gran desconocimiento acerca de las repercusiones en general y en materia educativa en particular (Ibíd.). A pesar de constar iniciativas en las Reuniones Especializadas y una coordinación entre tres universidades de la subregión (Nacional de Misiones, Católica de Encarnación y UNIJUI de Brasil), la percepción es que las acciones para profundizar la asociación “se debaten sólo a nivel de autoridades, sin que existan esfuerzos de difusión de los avances” (Palau, 1999:549).

b) *Conglomerados urbanos: el AMBA.*

Los dos distritos expulsores de población paraguayos estudiados por Cerruti y Parrado se encuentran ubicados en la Región Oriental, departamento de Paraguarí⁸. En ambos predomina la economía campesina con serias dificultades para insertarse en el mercado y con la carencia de servicios indispensables reflejados en los altos índices de población con necesidades básicas insatisfechas⁹. En este contexto la migración actúa como un mecanismo clave de oxigenación, mostrando un país de destino con mejores remuneraciones que pueden llegar a representar el ingreso de moneda para esas áreas en las que aún predomina una economía de subsistencia.

matriculados argentinos en la sede Encarnación de la Universidad Católica de la carrera de arquitectura constituyen el 60.3% y en Ciencias jurídicas el 31.7 (Palau, 1999:548)

⁶ Palau hace referencia a ciertas destrezas necesarias, en especial para las actividades de comercialización, como el manejo de monedas distintas o para eludir los controles de frontera.

⁷ El universo de la encuesta son 155 casos de los cuales 138 son de nacionalidad paraguaya, realizada en territorio paraguayo (Alberdi) y principalmente a gente que vive de los cruces fronterizos, entre agosto y octubre de 1994 (Palau, 1999).

⁸ Según datos proporcionados por Palau (1999), la zona oriental concentra el 96 por ciento de la población y en la misma no existe ningún lugar distante más de 150 kilómetros de alguna frontera.

⁹ En Carapeguá el 64 por ciento de los hogares tiene una necesidad básica insatisfecha, porcentaje que alcanza el 79 por ciento en San Roque Gonzalez, (Cerruti y Parrado, 2001).

Las características de los migrantes presentan una mayor proporción de mujeres que de hombres y su nivel educativo y de calificación son relativamente bajos. Con respecto a la escolaridad de los jefes de familias, los valores para aquellos sin instrucción o hasta tres años del nivel primario son de un 16 y un 25 por ciento con nivel secundario y más; en cuanto a las mujeres, no ha finalizado la escuela primaria el 32 por ciento (Cacopardo y Lopez, 1997).

Las familias paraguayas (el jefe o cónyuge es nativo de este país) asentadas en los PGBA, según el censo nacional de 1991, constituían el 54 % del total de las limítrofes, con un tamaño medio de 4.1 personas por hogar y un patrón que refleja una menor propensión hacia la persistencia de familias extendidas. Estos hogares tienen una fuerte presencia en el partido de La Matanza; “en términos generales en el conurbano bonaerense existe una zona integrada por los partidos de La Matanza, Esteban Echeverría, Almirante Brown y Quilmes y otra por General Sarmiento, Moreno y Morón donde se radican preferentemente los inmigrantes de los países limítrofes.” (Cacopardo y Lopez, 1997:190). La composición etaria de los jefes en su mayoría (entre un 52 y 59 por ciento) corresponde al grupo de 30 a 49 años¹⁰. Si bien la situación conyugal predominante es la de casado, la incidencia de las uniones consensuales tiene cierta relevancia¹¹. Otro dato importante de la estructura familiar es la propensión a la endogamia, aunque la unión de mujeres paraguayas con hombres de otra nacionalidad es más frecuente que entre las otras nacionalidades vecinas.

En cuanto a la extensión de las familias, puede establecerse una relación entre la alta tasa de fecundidad y el nivel de educación, pobreza, acceso a servicios de salud y uso de métodos anticonceptivos entre otros. La magnitud de pobreza de las mujeres (medida por el criterio de necesidades básicas insatisfechas) en los PGBA asciende al 22 por ciento, generando el 25 por ciento de los nacidos vivos. En cuanto a la cantidad de hijos, las mujeres paraguayas han descendido de un cuarto a un quinto la fecundidad de 5 hijos o más, alcanzando una tasa similar a la de las mujeres residentes en áreas urbanas en su país de origen. Según una encuesta del Paraguay (1996) la descendencia de 3.3 hijos se asocia con mujeres que tienen escolaridad secundaria incompleta, mientras que en las migrantes a Argentina sólo se encuentra un 23 por ciento que superó el nivel primario. Esto último es importante para “reflexionar acerca de la asimilación de las mujeres migrantes a los patrones de tamaño de la familia que prevalecen en la zona de destino” (Cacopardo y Lopez, 1997:212).

En lo referente a la incorporación al mercado de trabajo y a la trayectoria que recorren en él, los que están desocupados en su lugar de origen, se insertan a la llegada en actividades manuales y de baja calificación y en forma precaria. Aproximadamente un tercio en trabajos agrícolas y otro como albañil. Para quienes tenían trabajo en su lugar de origen existen diferencias conforme a la ocupación desempeñada. Los migrantes empleados en la construcción mantienen la actividad, pero para los empleados de comercio y los *macateros* (vendedor ambulante asociado a la producción artesanal) es muy difícil transferirlas. Los trabajadores del cuero constituyen un caso diferente de inserción porque logran mantener y perfeccionar sus calificaciones logrando altos grados de retorno, y también en muchas ocasiones, iniciar su propio negocio. Con respecto a las mujeres, las inactivas en Paraguay se incorporan generalmente como empleadas domésticas y las que ya lo estaban mantienen la misma actividad. Por el contrario, las artesanas y modistas experimentan un proceso de

¹⁰ La composición etaria de los jefes de familia corresponde a las distintas nacionalidades por ser similares entre sí. (Cacopardo y Lopez, 1997)

¹¹ Según Cacopardo y Lopez (1997) una de cada cuatro mujeres paraguayas vive en uniones consensuales, en edades medianas de 32 y 33 años.

descalificación ya que un porcentaje alto, una vez radicado en la Argentina, pasa a la inactividad y al servicio doméstico. Según los datos obtenidos para aquellos migrantes que permanecen en el país, la correlación entre la primera ocupación y la correspondiente a cinco años después es casi perfecta, evidenciando una movilidad ocupacional prácticamente nula. (Cerruti y Parrado, 2001)

El análisis de la intensidad del trabajo familiar indica elevados índices de participación económica de todos los integrantes y en edades más jóvenes en relación con la población nativa. Los jefes de familia presentan una tasa aproximada al 90 por ciento y las cónyuges del 42 por ciento, siendo ésta la más alta de los migrantes limítrofes (Cacopardo y Lopez, 1997).

El primer viaje a la Argentina lo realizan en edad joven, entre los 15 y 24 años, y la mayoría tiene parientes residiendo allí demostrando la importancia de las redes sociales. Los contactos existentes permitirían una mejor inserción en la sociedad de destino y retroalimentarían el flujo migratorio a través de la circulación de información y contactos (Cerrutti y Parrado, 2001:373). Según se observa en el Cuadro 3, la existencia de compatriotas conocidos al llegar al país tiene un peso decisivo y en las grandes urbes aún más.

Resumiendo, las diferencias observadas en la inserción y la intensidad de la actividad laboral, el problema discriminatorio, las prácticas culturales y las estrategias migratorias, permiten concluir en la utilidad de un análisis a partir de la tipología de espacios geográficos de destino. En los conglomerados urbanos, en especial el AMBA, se mantienen las migraciones tradicionales mientras que en las poblaciones fronterizas los estudios utilizados dan cuenta de nuevas, caracterizadas por plazos breves y traslados de menor distancia, pero sobre todo, señalan la existencia de una integración de hecho. La percepción de estos pobladores acerca del MERCOSUR, más allá del gran desconocimiento sobre el tema, tiende a ser negativa en tanto augura la supresión de las condiciones económicas del circuito productivo que permitió la expansión de estas localidades.

Por último, según una Encuesta Complementaria de Migraciones Internacionales del INDEC (2003)¹², el flujo cuantitativo a partir de la crisis económica argentina se ha reducido sustancialmente como podía presuponerse. De todas maneras, parece no haber cesado la corriente migratoria, ni disminuido la comunidad paraguaya residente, lo cual permite concluir en la falta de variaciones en el contexto socioeconómico de Paraguay, así como también, la solidez de las redes sociales migratorias establecidas en el territorio argentino. Como puede observarse en el cuadro 4, en el año 2002 el total de las solicitudes de radicaciones definitivas decrecieron aproximadamente la mitad, luego de haberse recuperado a partir de 1999 de la caída observada en los años 1997 y 1998 acompañada por una fuerte alza en los índices de desempleo. De todas maneras a pesar de mantenerse la comunidad paraguaya como la más numerosa, en lo que respecta a la cantidad de radicaciones definitivas ha sido superada desde el año 1997 por la de peruanos y bolivianos.

2. Políticas sociales y migratorias en el MERCOSUR.

¹² La encuesta trabajó con países limítrofes pero tan sólo en los grandes centros urbanos –Ciudad de Buenos Aires, Partidos del Gran Buenos Aires, Gran Posadas y Formosa- y con información rica para establecer redes migratorias, inserción ocupacional y cantidad de hogares con extranjeros.

Los flujos migratorios adquieren relevancia desde los inicios del MERCOSUR, dado que la conformación de un mercado común implica la libre circulación de capitales, bienes y servicios y trabajo, en un proceso que conduce a la unificación de los mercados laborales. La concreción de la libre circulación de trabajadores en el espacio regional, constituiría uno de los principales efectos sociales de la integración, forzando a una armonización de la legislación laboral y de la seguridad social, y a la vez, a un acuerdo en materia educativa para la currícula y la expedición de títulos profesionales. Es decir, para que esto sea viable es necesaria la verificación del “presupuesto básico que representa la existencia del espacio comunitario jurídica y socialmente homogéneo”, algo que aún no sucede (Benencia, 1999:442). Por lo tanto, el primer interrogante que surge es acerca de las políticas encaminadas hacia este fin.

En realidad, la dimensión social no estuvo contemplada en el Tratado de Asunción pero el tema que nos ocupa comenzó a cubrirse, en parte, con la creación del Subgrupo de Trabajo N° 11 de Relaciones Laborales, Empleo y Seguridad Social y la Reunión de Ministros de Educación y Cultura en el marco del Consejo del Mercado Común, ambos en 1991. En el último caso, permitió la conformación de un espacio educativo materializado en un Plan Trienal ratificado posteriormente en Ouro Preto (1994), definiendo las áreas prioritarias para la cooperación: formación de una conciencia ciudadana favorable a la integración, capacitación de recursos humanos para contribuir al desarrollo económico y armonización de los sistemas educativos (Bizzozero, 2000). Sin embargo, las iniciativas registradas en el sector educativo del MERCOSUR son percibidas por la sociedad como acciones tratadas a nivel de las autoridades, que permanecen en el nivel discursivo por falta de conocimiento o de concreción efectiva en poblaciones donde la integración sectorial ya es una realidad.

Con respecto al subgrupo de trabajo, éste persigue la elaboración de normas y mecanismos niveladores en materia de derechos sociales y laborales y es de carácter tripartito al estar conformado por representantes gubernamentales, empresariales y sindicales. Uno de los temas que apareció con rapidez en la agenda fue el cumplimiento de las normas y los convenios colectivos de trabajadores migrantes. En el año 1993 se encontró en Argentina a brasileños contratados para la construcción de un *shopping* en donde no se estaban respetando los convenios. El inconveniente sirvió para la redacción de un proyecto sobre las condiciones legales de las migraciones de trabajadores. (Ibíd.)

Si consideramos que “el bienestar del trabajador no depende sólo de la posibilidad de acceder a un empleo sino a las condiciones bajo las cuales se desenvuelve la relación laboral” (Montoya, 1993), un paso importante fue dado en la reunión de Jefes de Estado en Brasilia (1998) mediante la Declaración socio laboral del MERCOSUR. En realidad, la legislación general es similar en los cuatro países y la caracterización de la evolución reciente de los mercados de trabajo, no escapa a la precarización y flexibilización experimentada a nivel mundial. La declaración, además de establecer principios y derechos –individuales y colectivos- en el área laboral, contiene un capítulo particular para trabajadores migrantes y fronterizos, garantizándoles la igualdad de derechos y condiciones de trabajo que los reconocidos a los nacionales del país en que ejerzan sus actividades. Asimismo, figura un compromiso para “adoptar medidas tendientes al establecimiento de normas y procedimientos comunes relativos a la circulación de los trabajadores en las zonas de frontera y a llevar a cabo las acciones necesarias para mejorar las oportunidades de empleo y las condiciones de trabajo y de vida de estos trabajadores” (art.4). Esto último nos permite inferir el

conocimiento y la importancia del tema de las migraciones transfronterizas. Con respecto a la seguridad social, se comprometieron a la coordinación de las políticas nacionales a fin de “suprimir eventuales discriminaciones derivadas del origen nacional de los beneficiarios” (art. 19)

Con posterioridad, junio de 2000, se firmó el Primer Protocolo Adicional al Acuerdo de Recife (facilitación de comercio) conteniendo disposiciones relativas a los controles migratorios integrados y un capítulo reconociendo lo establecido por posibles acuerdos sobre “Tránsito Vecinal Fronterizo” (art.19). Por su parte, la Carta de Buenos Aires sobre Compromiso Social en el MERCOSUR, Bolivia y Chile (2000) tiene como uno de sus objetivos “Fortalecer la cooperación entre los países de la región en materia migratoria y asegurar a los migrantes el pleno ejercicio de los derechos humanos, y un trato digno, justo y no discriminatorio”. Pero recién en diciembre de 2002 se arribó al Acuerdo sobre regularización migratoria interna de ciudadanos del MERCOSUR, Bolivia y Chile y al Acuerdo sobre residencia para nacionales de los Estados partes del MERCOSUR. Uno de los avances estuvo dado por la posibilidad de obtención de una visa de residencia (temporaria o permanente) en otro país miembro, garantizando el mismo tratamiento dispensado a los nacionales del país, incluso en lo que respecta al trabajo¹³.

El grueso de las disposiciones emanadas en los acuerdos o declaraciones mencionadas, destacan la igualdad de derechos a los migrantes y un tratamiento que garantiza el cumplimiento de los derechos humanos acorde con el concepto de ciudadanía universal contemporáneo. En realidad, la distancia existente entre la titularidad de derechos y su provisión es muy amplia en esta etapa de la integración. Por ejemplo, en el ámbito educativo el Programa Nacional de Becas Estudiantiles tiene como requisito el ser nativo o nacionalizado. Esta exigencia en la Ciudad de Buenos Aires excluía del beneficio a numerosos estudiantes extranjeros, algo subsanado a partir del 2001 cuando la ciudad lanza su propio programa quitándola, a propuesta de los directivos de las escuelas¹⁴.

Para finalizar, destacamos el establecimiento del Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM) en junio de 2005, aunque tan sólo por el momento sirva para indicar la dirección que pueden tomar ciertas políticas sociales comunitarias. Los fondos tienen por fin el financiamiento de programas destinados a: i) la promoción de la convergencia estructural; ii) el desarrollo de la competitividad; iii) la promoción de la cohesión social, en particular de las economías y regiones menos desarrolladas; iv) el fortalecimiento de la estructura institucional y el proceso de integración. Los proyectos del Programa I –Convergencia Estructural- incluyen “el mejoramiento de los sistemas de integración fronteriza” y los del Programa III –Cohesión Social-, destacan en particular a las zonas de frontera (art.3). Ambas menciones, remiten a espacios geográficos en donde hemos confirmado la existencia de una integración de hecho pero que adolece de una identificación con el proceso de asociación real. Por lo tanto, entendemos que es de suma importancia el

¹³ En relación a la nacionalidad del trabajador, la legislación brasileña establecía que las empresas con más de 3 empleados debían tener 2/3 de nacionales y los ciudadanos extranjeros tenían prioridad para el despido. Argentina garantizaba la igualdad de condiciones cuando la residencia fuera legal.

¹⁴ En 1997 el gobierno lanza el Programa Nacional de Becas Estudiantiles destinado a los jóvenes pertenecientes a las familias socio económicamente más vulnerables para incrementar su permanencia en la escuela media. Uno de los problemas expuesto por los directivos era la cantidad de jóvenes que quedaban fuera del programa figurando como principal motivo el requisito de la nacionalidad. Patricia Romer y Teresa Manera (2003), “Políticas compensatorias del Ministerio de Educación y Cultura de la Nación”, en Elina Mecle (ed) *La (in)justicia social en el marco de políticas públicas y modelos de desarrollo*, Buenos Aires, Proyecto Editorial.

haber reparado en estas zonas y proyectar políticas tendientes a mitigar los efectos negativos de la asociación legal sobre sus economías.

3. A modo de conclusiones.

La conformación de un MC va mucho más allá de la creación de un territorio económico unificado, reafirmando la coexistencia interdependiente de las esferas política, económica y social en toda asociación. La integración regional no puede permanecer circunscripta al ámbito económico generando nuevas relaciones políticas y en especial sociales portadoras de un espacio identitario comunitario. Es decir, también requiere políticas sociales que persigan un incremento del bienestar para todos los miembros del nuevo espacio ampliado y no tan solo mayores volúmenes comercializados. De todas maneras, las políticas sociales tendrán que contemplar los efectos de la emergencia de un mercado único atendiendo, entre otras cuestiones, los flujos migratorios en tanto estos ponen de manifiesto las profundas asimetrías de los países que se integran.

Las migraciones en la actual etapa de la globalización y en los procesos de regionalización son percibidas como una redistribución de la pobreza. Esta noción es la que está presente en la importante corriente migratoria paraguaya hacia Argentina, quedando descartada la circulación de trabajadores pertenecientes a empresas establecidas en el país o contratadas para alguna obra en el marco del proceso de integración. El hecho se encuentra agravado por cierto prejuicio en torno a la inmigración limítrofe existente en forma previa a la firma del Tratado de Asunción, sentimiento en aumento a la par de la tasa de desempleo.

La inmigración paraguaya ha sido la predominante de las limítrofes, desde el censo nacional de 1947 hasta el último de 2001, constituyendo la comunidad más numerosa asentada en el país. En general, ha presentado un leve predominio del sexo femenino y de población en edad económicamente activa, pues se concentra en la franja etaria de los 25 a 49 años. Con respecto al lugar de destino, antes de 1980 un porcentaje importante se dirigía a provincias argentinas limítrofes para actividades agrícolas, corriente que en las últimas décadas ha variado su dirección hacia la provincia de Buenos Aires, en especial al área metropolitana y a los partidos del Gran Buenos Aires (AMBA). La inserción en el mercado laboral para el grueso de los migrantes presenta una movilidad prácticamente nula, especialmente en las grandes ciudades donde muchas veces tiene lugar un proceso de descalificación con respecto a las actividades desarrolladas en su lugar de origen. Los niveles educativo y de calificación son relativamente bajos, levemente superior el primero en las poblaciones de frontera por ser indispensable contar con códigos educativos básicos para insertarse en dicho mercado de trabajo (manejo de distintas monedas, eludir controles fronterizos).

Las características observadas según el lugar de residencia, permiten concluir en la utilidad de un análisis a partir de espacios geográficos diferenciados: zonas de frontera y conglomerados urbanos. En los últimos se mantienen las migraciones tradicionales mientras que las poblaciones fronterizas dan cuenta de nuevas, caracterizadas por plazos breves y traslados de menor distancia. En ellas se mantiene un estrecho contacto con el otro lado de la frontera, existiendo un límite territorial virtual, de importancia geopolítica pero no real en tanto lo cultural y socioeconómico conduce a la adquisición de una identidad propia.

En ciertas poblaciones de zonas de frontera, como el caso de las limítrofes con Paraguay, se observa un proceso de integración de hecho y previo a la constitución del MERCOSUR de suma importancia analítica para el diseño de políticas sociales y embrión del eventual desarrollo de una identidad comunitaria. Sin embargo, los datos reunidos por distintos investigadores demuestran un escaso conocimiento de esos ciudadanos acerca del fenómeno real de la asociación, el cual es percibido como una amenaza para las relaciones sociales de producción existentes. Dicha visión negativa, se basa en la creencia de la desaparición de las condiciones económicas predominantes para el desarrollo de estos pueblos (comercio transfronterizo), dando por resultado una apreciación de la integración desde arriba, entre autoridades gubernamentales, dejando al margen al grueso de los actores sociales. Por lo tanto, el establecimiento de políticas que tienen en cuenta en forma particular a los pobladores de estas zonas, como es el caso de la Declaración Sociolaboral del MERCOSUR o algunos programas del FOCEM, deben ser apreciadas y reforzadas.

En cuanto a la influencia del proceso de integración sobre el flujo migratorio, no reviste demasiada importancia ya que continúan operando los mismos factores de expulsión en la sociedad de origen y de atracción en la de destino. En materia legislativa, recién en el año 2002 se acordó sobre regularización migratoria y obtención de visa de residencia para nacionales de los Estados partes del MERCOSUR, sin datos aún para medir el impacto que esto pueda haber provocado.

Para finalizar, el grueso de las disposiciones emanadas de los acuerdos o declaraciones del bloque regional destacan la igualdad de derechos a los migrantes y un tratamiento que garantiza el cumplimiento de los derechos humanos acorde con el concepto de ciudadanía universal contemporáneo. Sin embargo, la distancia existente entre la titularidad de derechos y su provisión es muy amplia.

Octubre 2005

APENDICE CUADROS Y GRAFICOS

CUADRO 1

Impacto poblacional de los inmigrantes limítrofes. Año 2001

País de nacimiento	1869	1895	1914	1947	1960	1970	1980	1991	2001
Total limítrofes	41.360 100,0%	115.892 100,0%	206.701 100,0%	313.264 100,0%	467.260 100,0%	533.850 100,0%	753.428 100,0%	841.697 100,0%	923.215 100,0%
Bolivia	15,0	6,4	8,8	15,3	19,1	17,3	15,7	17,8	25,3
Brasil	14,3	21,3	17,7	15,0	10,4	8,4	5,7	4,2	3,8
Chile	26,3	17,8	16,7	16,5	25,3	24,9	28,6	30,3	23,0

Paraguay	7,9	12,6	13,8	29,8	33,2	39,7	34,9	31,1	35,2
Uruguay	36,5	42,0	42,9	23,5	12,0	9,6	15,1	16,6	12,7

Fuentes: años 1869-1980 Benencia (1999) y años 1991-2001 elaboración propia a partir datos del INDEC, Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda 2001.

CUADRO 2

Impacto poblacional de los inmigrantes limítrofes, del MERCOSUR y paraguayos, años 1991 y 2001.

Año	Limítrofes		MERCOSUR		Paraguayos				
	Total	% s/total	Total	% s/total	%				
					total	s/limítrof.	% s/ M	varones	Mujeres
1991	805.358	2.5%	417.379	1.3%	250.450	31.1%	60.0%	s/d	s/d
2001	923.215	2.6%	477.322	1.3%	325.046	35.2%	68.1%	137.723	187.323

Elaboración propia

Fuente: INDEC, Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda 2001.

CUADRO 3

Paraguayos de 18 años y más por existencia de compatriotas conocidos al llegar a Argentina según año de llegada. Formosa, Partidos del Gran Buenos Aires y Ciudad de Buenos Aires. Año 2003

	FORMOSA		PGBA		CIUDAD DE BUENOS AIRES	
	hasta 1969	1990-2002	hasta 1969	1990-2002	hasta 1969	1990-2002
Total	4989	638	61.534	27.439	11.514	13.434
no tenía conocidos	2.209 (44.3%)	288 (45.1%)	20.810 (33.8%)	5.482 (20%)	3.939 (34.2%)	2.572 (19.1%)
tenía conocidos	2.780 (55.7%)	350 (54.9%)	40.724 (66.2%)	21.957 (80%)	7.575 (65.8%)	10.862 (80.9%)

Elaboración propia

Fuente: INDEC, Encuesta Complementaria de Migraciones Internacionales.

CUADRO 4

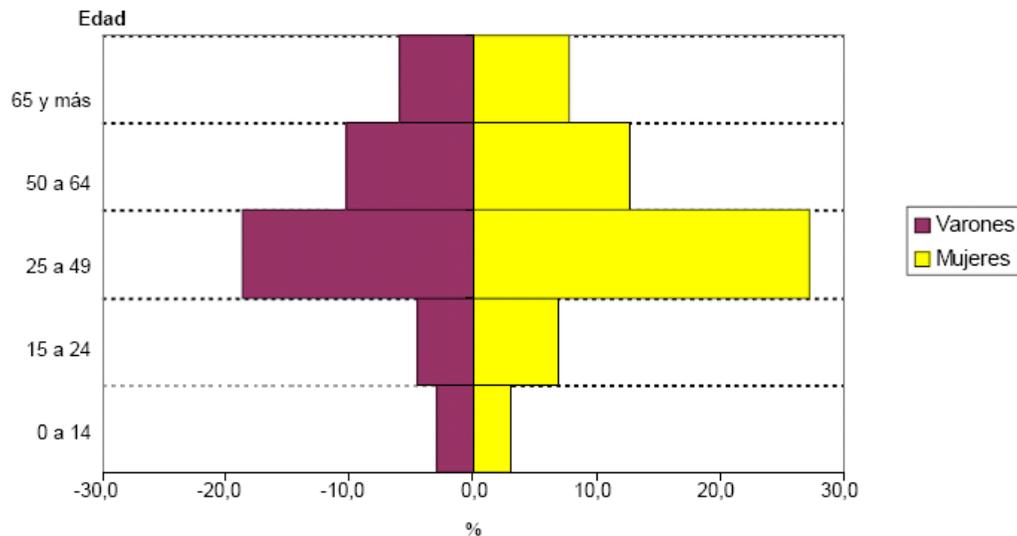
Radicaciones definitivas de extranjeros de países limítrofes, por año de obtención del beneficio y según grupos de nacionalidades. Años 1995, 1996, 1998, 2000/02

Nacionalidad	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Total								
Americanos	9.878	14.399	10.154	10.747	11.934	15.284	17.281	8.127
Paraguayos	3.379	3.566	1.945	1.883	2.069	2.485	3.041	1.122
Brasileños	470	654	537	425	441	494	605	332
Uruguayos	890	1.270	693	588	548	564	612	265
Bolivianos	1.666	3.179	2.427	3.022	3.310	4.866	4.981	2.040
Chilenos	1.604	1.760	1.152	1.090	1.018	889	694	948
Peruanos	1.131	2.745	2.378	2.631	3.522	4.935	6.050	2.777

Elaboración propia

Fuente: Ministerio del Interior. Subsecretaría de Interior. Dirección Nacional de Migraciones

Gráfico 7. Población nacida en Paraguay según sexo y edad. Total del país. Año 2001



Fuente: INDEC, Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001, página web

Bibliografía consultada

- BENENCIA, Roberto (1998-1999), “El fenómeno de la migración limítrofe en la Argentina: interrogantes y propuestas para seguir avanzando”, Revista *Estudios Migratorios Latinoamericanos*, Año 13/14, N° 40-41, CEMLA, Buenos Aires.
- BIZZOZERO, L (2000), ponencia “La construcción de la dimensión social en los nuevos regionalismos. El caso del MERCOSUR”, en “Reunión de Expertos sobre aspectos sociales de la integración de América Latina y el Caribe”, Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, 7-9 de noviembre.
- CACOPARDO y LOPEZ (1997), “Familia, trabajo y fecundidad de los migrantes de países limítrofes”, Revista *Estudios Migratorios Latinoamericanos*, Año 12, N° 35, CEMLA, Buenos Aires.
- CENSO NACIONAL DE POBLACION, HOGARES Y VIVIENDA 2001.
- CARTA DE BUENOS AIRES SOBRE COMPROMISO SOCIAL EN EL MERCOSUR, BOLIVIA Y CHILE (2000).
- CERRUTTI y PARRADO (2001), “Migración laboral de trabajadores paraguayos a la Argentina: entrada a los mercados de trabajo y trayectorias ocupacionales”, Revista *Estudios Migratorios Latinoamericanos*, Año 16, N° 48, CEMLA, Buenos Aires.
- DECLARACIÓN SOCIO-LABORAL DEL MERCOSUR (1998).
- MARMORA, Lelio (1997), *Las políticas de migraciones internacionales*, Buenos Aires, Alianza.
- MONTOYA, SILVIA (1993), *Asimetrías sociales en el MERCOSUR*, Córdoba, Fundación Mediterráneo - Fundación Adenauer.
- PALAU VILADESAU, Tomás (1998-1999), “Migraciones limítrofes entre Paraguay y la Argentina. El caso de la provincia de Formosa”, Revista *Estudios Migratorios Latinoamericanos*, Año 13/14, N° 40-41, CEMLA, Buenos Aires.
- PODESTA, Bruno (2000), ponencia “La integración regional y las posibilidades de una agenda social”, en “Reunión de Expertos sobre aspectos sociales de la integración de América Latina y el Caribe”, Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, 7-9 de noviembre.
- PROYECTO DE DECISIÓN RELATIVO A LA CONSTITUCIÓN Y EMPLEO DEL FONDO ESTRUCTURAL DEL MERCOSUR (2005), MERCOSUR/ CMC/DEC N° 18/05, Asunción.
- SEOANE, María (2004), “Adios al prejuicio de la ‘invasión’ de inmigrantes del Cono Sur”, *Clarín*, 11 de Abril.