

WPS | WORKING PAPER SERIES

Año 2, núm. 3, 2016-2017

ISSN: 2448-5314

ESPAÑOL



CISS
SEGURIDAD SOCIAL
PARA EL DESARROLLO

Conferencia Interamericana de Seguridad Social



**Centro Interamericano de
Estudios de Seguridad Social**

Este documento forma parte de la producción editorial de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social (CISS)

Se permite su reproducción total o parcial, en copia digital o impresa; siempre y cuando se cite la fuente y se reconozca la autoría.

WPS | **WORKING PAPER SERIES**

Año 2, núm. 3
Octubre 2016 - abril 2017



CONFERENCIA INTERAMERICANA DE SEGURIDAD SOCIAL

Presidente

Mikel Arriola Peñalosa
Instituto Mexicano del Seguro Social, México

Vicepresidente

Richarde Graham
Social Security Administration, Estados Unidos de América

Vicepresidente

Christian Cruz Rodríguez
Superintendencia de Bancos, Ecuador

Vicepresidente

Emilio Basavilbaso
Administración Nacional de la Seguridad Social, Argentina

Contralor

Eduard del Villar Liranzo
Consejo Nacional de Seguridad Social, República Dominicana

Secretario General

Omar de la Torre de la Mora
Conferencia Interamericana de Seguridad Social (CISS)

Director

Reginald Thomas
Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social (CIESS)

Coordinación de la Working Paper Series

Secretaría General de la CISS

José Antonio Alvarado Ramírez
Coordinador General

Ingrid Hernández-Ardieta Boix
Directora de Proyectos

Comité Editorial

Silvia Elena Giorguli Saucedo / El Colmex
José Ignacio Campillo García / Funsalud
Raúl Contreras Bustamante / Facultad de Derecho, UNAM
Enrique Fajardo Dolci / Facultad de Medicina, UNAM
Ricardo Humberto Cavazos Cepeda / IMSS

Coordinadora Editorial

Liliana Charles Cruz

CISS

D.R. © Conferencia Interamericana de Seguridad Social
San Ramón s/n
Col. San Jerónimo Lídice
Del. Magdalena Contreras
C. P. 10100, Ciudad de México

WPS Working Paper Series, año 2, núm. 3, octubre 2016 - abril 2017, es una publicación semestral editada y distribuida a través de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social; calle San Ramón s/n, colonia San Jerónimo Lídice, delegación Magdalena Contreras, código postal 10100, Ciudad de México, México; teléfono: +52 (55) 55950011 y +52 (55) 53774700; <www.ciss.net>. Editor responsable: Liliana Charles Cruz. Certificado de Reserva de Derechos al Uso Exclusivo núm. 04-2017-101215493100-102; ISSN 2448-5314. Impresa por Impresora Peña Santa, Sur 27, núm. 457, mz. 44, colonia Leyes de Reforma 2ª sección, delegación Iztapalapa, código postal 09310, Ciudad de México. Este número se terminó de imprimir en Ciudad de México, en el mes de septiembre de 2017, con un tiraje de 1 500 ejemplares.

Este trabajo es publicado bajo la responsabilidad de la Secretaría General de la CISS. Las opiniones aquí vertidas y los argumentos empleados en él, no necesariamente reflejan la visión oficial de la Conferencia o de su membresía.

Se permite la reproducción total o parcial sin fines comerciales citando la fuente.

Diagramación de interiores y cuidado editorial: María de Guadalupe González Aragón • Eloísa Escalante González / Tecnigraf.

Diseño de portada: Alejandra Arredondo / Unidad de Comunicación Estratégica para el Desarrollo / CISS.

Contenido

Presentación	5
Seguridad social en América Latina: evolución, reformas recientes y perspectivas Daniel Maceira	7
Migración laboral: retos y oportunidades para la protección social Gabriel Martínez	71
Efectos redistributivos del Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario y a la Mujer Rural en México Un estudio con enfoque de género Cindy Paola Rangel Pérez y Joana Cecilia Chapa Cantú	111

Presentación

La Conferencia Interamericana de Seguridad Social (ciss) es un organismo internacional, técnico, especializado, de carácter permanente, fundado en 1942 con el objetivo de fomentar el desarrollo de la protección y la seguridad social en América. Desde su creación, la Conferencia reconoce la importancia que las políticas de protección y seguridad social han tenido para procurar el bienestar de las personas y apoyar el desarrollo económico y social de los países; a su vez, es importante reconocer que nos encontramos en una etapa con nuevos desafíos, como son: nuevos mercados y relaciones laborales, cambios demográficos, la sostenibilidad y la cobertura universal, entre otros; que representan un gran reto para la protección y la seguridad social.

La ciss orienta su misión hacia la mejora de la calidad de vida de las personas a través del fortalecimiento de las instituciones en el desarrollo e implementación de políticas públicas incluyentes de protección y seguridad social en el hemisferio americano; esto, con el fin de convertirse en el referente en el materia.

En la actualidad, nuestra membresía, conformada por más de 80 instituciones de seguridad social de 37 naciones del hemisferio americano, requiere encontrar soluciones integrales y duraderas que, de manera innovadora, brinden respuesta a estas condiciones, y es labor de la ciss permanecer cerca de ellas con la voluntad de hacer frente a estos desafíos mediante la asistencia técnica, la gestión y la difusión de conocimiento o el intercambio de buenas prácticas, entre otras acciones de cooperación.

Por lo anterior, la publicación semestral de *Working Paper Series* tiene como objetivo contribuir al fortalecimiento institucional, a la generación de conocimiento y el desarrollo de políticas públicas incluyentes para el ejercicio de derechos y a mejorar la calidad de vida de las personas.

Con esta publicación, la ciss refuerza su compromiso con la difusión de investigaciones de excelencia en cuestiones de protección y seguridad social, así como con la comunicación dinámica y flexible entre sus miembros, expertos e investigadores en la materia. Así, los artículos que se busca difundir están orientados a poner sobre la mesa temas de actualidad y las tendencias internacionales en materia de pensiones, salud, empleo y migración, entre otros. Asimismo, son de particular interés estudios sobre temas relativos a derechos humanos y políticas incluyentes (niñez, adultos mayores, personas con discapacidad, género y grupos en situación vulnerable).

Este número incluye tres artículos. El primero fue elaborado por Daniel Maceira, doctor en Economía por la Universidad de Boston, especializado en economía de la salud y organización industrial, quien actualmente es investigador titular del Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES) en Argentina. En su artículo brinda un análisis general de los modelos de aseguramiento social en sentido amplio, para luego concentrarse de manera específica en los sistemas de aseguramiento social en salud en América Latina. El segundo fue escrito por Gabriel Martínez, doctor en Economía por la Universidad de Chicago y quien es director de la Maestría en Políticas Públicas del Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM). En su investigación analiza las tendencias de la migración laboral en las Américas, desde un punto de

vista de la portabilidad de derechos durante las distintas etapas del ciclo migratorio, tanto desde el punto de vista del migrante (regular o irregular) como de sus familias, y emite recomendaciones para mejorar el acceso de los migrantes a la protección de la seguridad social. Por último, se presenta un artículo elaborado por Joana Chapa, doctora en Economía, por la Universidad de Barcelona y en la actualidad directora del Centro de Investigación Económica (CIE) de la Universidad Autónoma de Nuevo León (UANL) y Cindy Rangel, egresada de la Facultad de Economía de la UANL. En su estudio analizan los efectos derivados del Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario y a la Mujer Rural (Pronafim) en la generación y redistribución del ingreso de los hombres y las mujeres en México. Para realizar su investigación utilizaron el modelo de multiplicadores contables el cual incorpora, de manera innovadora, el trabajo doméstico no remunerado como una actividad económica realizado por hombres y mujeres.

Esperamos que estos artículos aporten a la discusión y al diseño de políticas públicas en los temas que ocupan la agenda en materia de protección y seguridad social en la CISS.

Ciudad de México, octubre de 2017

Migración laboral: retos y oportunidades para la protección social

GABRIEL MARTÍNEZ, PH.D.*

Resumen

La migración internacional se ha establecido como un fenómeno normal en las sociedades contemporáneas, pero se mantiene una gran deficiencia en la cobertura de la seguridad social hacia los migrantes internacionales. Las cifras de flujos anuales de migración se han estabilizado después de la disminución que ocurrió a partir de la recesión económica de 2007-2009, y hay un acervo grande de familias migrantes, regulares e irregulares. La estrategia de convenios internacionales de doble tributación y totalización de periodos de cotización ha estado estancada y se requieren estrategias innovadoras para tratar el problema de proveer seguridad social a los migrantes. Se plantean temas especiales relativos a la separación de familias, la política de las ciudades hacia los migrantes, los avances en negociaciones comerciales y la migración de trabajadores de salud. Finalmente, se plantean opciones basadas en mejores prácticas que se dan entre algunos países, así como recomendaciones específicas para explorar nuevas opciones de política.

1. Introducción

Este documento analiza la situación general de los flujos migratorios regulares e irregulares y de las políticas de protección social que se les aplican, estudia tópicos especiales que se dan en el ámbito de las políticas de migración y protección social, y efectúa recomendaciones para mejorar el acceso de los migrantes a la protección de la seguridad social.

La migración internacional se ha establecido como un fenómeno normal en la sociedad global. Sin embargo, los migrantes enfrentan la carencia de marcos institucionales adecuados para desarrollar su vida, acceder a servicios de salud y educación, e inclusive a moverse con libertad desde el lugar en que se encuentran para regresar a su país o ir a otro. Lejos de ser éste un problema sólo para migrantes irregulares, aún quienes llegan a otro país con todos los trámites requeridos enfrentan limitaciones por la desconexión de los sistemas de protección social. La seguridad social es una institución que puede jugar un papel proactivo al definir una respuesta institucional que permita a los gobiernos y a sus ciudadanos confiar en la disponibilidad de soluciones permanentes al reto de la protección social de los migrantes y de sus familias.

Las décadas recientes han sido espacio para el renacimiento de los grandes movimientos migratorios internacionales. En los años siguientes a la Segunda Guerra Mundial disminuyó el volumen de migrantes a nivel global, con respecto a décadas

* Director del programa de Maestría en Políticas Públicas, Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM). Contacto: jose.martinez.gonzalez@itam.mx

anteriores. En efecto, durante el siglo xix se dieron grandes migraciones por motivos económicos, que continuaron durante el siglo xx, siendo el movimiento reforzado por las guerras. Los flujos disminuyeron después de la Segunda Guerra Mundial, pero a partir de los ochenta retoman un nivel importante hasta llegar a la recesión global de 2008, fecha desde la cual se han estabilizado. En los últimos ocho años posiblemente ha disminuido el volumen de la migración en términos absolutos, pero sigue siendo importante. En tanto, la migración se ha convertido en un tema político central, tanto en los países de destino como en los de origen.¹

En las últimas décadas, el mundo ha atestiguado una mayor integración transfronteriza mediante del aumento del comercio de bienes y servicios, inversión extranjera directa, flujos financieros y migración internacional. Estos flujos se han facilitado por menores costos de transporte, movimiento más rápido de la información y la eliminación de barreras por los gobiernos. Sin embargo, el movimiento de personas para el establecimiento temporal o permanente sigue siendo el aspecto más restringido de la relación entre las naciones. Esto es comprensible porque las consecuencias del movimiento de las personas son más amplias y más complejas que los del intercambio de bienes físicos, del suministro de servicios transfronterizos o de los flujos financieros. Por otro lado, la mayor integración económica incentiva la migración, tanto de trabajadores especializados que acompañan el flujo de tecnología, como de trabajadores de baja calificación que cubren vacíos en la oferta laboral en países desarrollados.

Los flujos migratorios internacionales han ganado en complejidad. Si bien las motivaciones de trabajo siguen siendo las más importantes, las personas tienen mayor posibilidad de adoptar estrategias de migración temporal, de regresar a sus países de origen, de ir a lugares más alejados, de trabajar con idiomas distintos al materno. El crecimiento de la migración temporal abre oportunidades para que los países de destino acepten trabajadores dentro de ventanas limitadas de tiempo y para industrias y ocupaciones específicas, y abre opciones para relacionar el derecho al trabajo con el derecho a la residencia permanente.

Si bien la migración de refugiados es un fenómeno importante, las motivaciones laborales seguirán dominando la definición de flujos de personas entre países. Cada época histórica es única. La actual, en forma coincidente con aproximadamente el inicio del siglo, se distingue por una crecida alerta de los gobiernos en países receptores en torno a las consecuencias de la migración. Ya se daban antes preguntas acerca del impacto económico de la migración sobre el uso de servicios en los países de destino, y acerca de si el balance de beneficios y costos para esos países era favorable. Sin embargo, es durante los últimos 15 años que los controles

¹ La migración regular a Estados Unidos, medida como personas que obtuvieron estatus legal de residentes, tuvo su máximo en 2006, con 1.266 millones. Desde 2010, la cifra ha oscilado entre 990 000 y 1.05 millones. Las cifras de migración irregular son por naturaleza desconocidas, pero algunos indicadores señalan a la disminución. Por ejemplo, el número de extranjeros aprehendidos tuvo sus valores máximos entre 1995 y 2001, cuando varió entre 1.4 y 1.8 millones al año; desde entonces ha disminuido gradualmente y en 2015 fue de 462 000, la cifra más baja desde 1971 (us Department of Homeland Security, 2015). Las estimaciones de inmigración irregular a Estados Unidos señalan un máximo en 2007 de 12.2 millones de personas, y a 11.1 en 2015 (Krogstad, Passel y Cohn, 2014).

migratorios se han acentuado. Las causas son múltiples, y entre ellas están la percepción de que el volumen de inmigrantes es ya grande, la mayor capacidad que la digitalización ha provisto a los Estados para el control de las personas, las preocupaciones por el terrorismo y el estancamiento global de los salarios para trabajadores de baja calificación.

Ante este escenario, la seguridad social puede jugar un papel favorable para apoyar a los gobiernos nacionales en solucionar los retos de la migración. Los sistemas de seguridad social se construyeron como nacionales, pensados en personas que nacen, se educan y trabajan, se retiran y eventualmente fallecen en un país. Sus marcos normativos se han flexibilizado exitosamente para atender algunas situaciones de vida, como es el caso de los acuerdos bilaterales en el ámbito de las pensiones. Sin embargo, no lo han hecho con tanto éxito tratándose de migrantes temporales, de seguros de salud, y de familias que migran sólo parcialmente o temporalmente. Tampoco han desarrollado esquemas de beneficios específicos a los migrantes, como podrían ser los seguros de viaje y el financiamiento a la movilidad.

En la sección 2 tratamos temas generales relativos al volumen de migración, al marco legal existente para tratar a los migrantes en temas de protección social, y los debates sobre costos y beneficios de la migración que se dan en la actualidad en los países. En la sección 3 se revisan tópicos selectos de migración: el problema de las familias separadas por la migración, el rol de las ciudades, la relación entre comercio y migración y la migración de trabajadores de salud. En la sección 4 revisamos algunas buenas prácticas que se han observado para el trato a migrantes, y se establecen recomendaciones de temas a revisar para lograr avances en las políticas de protección social a migrantes.

2. Escenario general de la migración, marco legal y protección social a migrantes

2.1. Los mapas de la migración²

De acuerdo con los reportes más recientes de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), había 232 millones de migrantes en torno al año 2015. De ellos, 150 millones eran trabajadores y 207 tenían más de 15 años; esto significa que cerca de nueve de cada diez trabajaban o esperaban estar trabajando en pocos años. Los migrantes trabajan más que los no migrantes: 72.7 % contra 63.9 de la población en general. Es decir, las personas deciden cambiar de país predominantemente para trabajar.

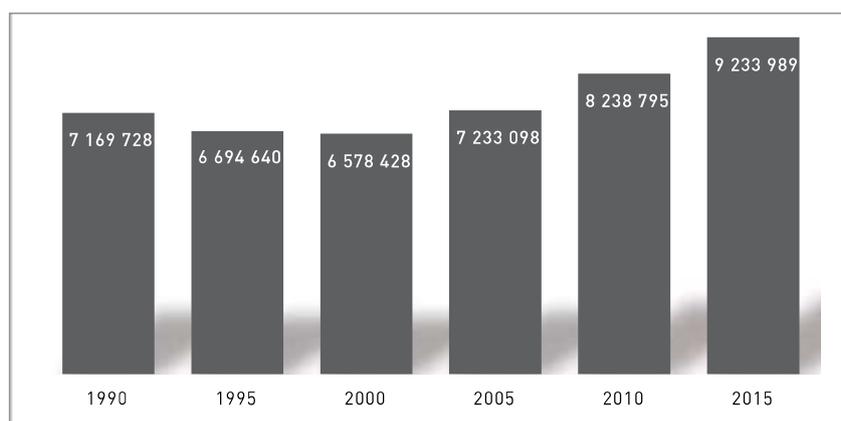
Las Américas permanecen como un ambiente de alta migración, en especial Norteamérica, que tiene a la cuarta parte de los migrantes a nivel global. Tres cuartas partes de los migrantes van a países de altos ingresos, y 11 % más a países de ingreso medio alto. Cada vez más, los migrantes se dedican a los servicios, en parte porque ese es el sector que más crece en casi todos los países, y en parte porque el

² Esta sección emplea las bases de datos de la OIT (2015). El estudio de Abel y Sander (2014) presenta conclusiones similares a las nuestras.

trabajo de los migrantes es un insumo de bajo costo para esas industrias, las cuales son intensivas en trabajo (industrias de hospitalidad, salud y otras). Otra arista de este patrón es que las tasas de participación laboral de los migrantes crecen con el nivel de ingreso del país de destino: quienes migran a países pobres trabajan sólo a una tasa de 59.4 %, mientras que quienes migran a países ricos lo hacen en un 74.1 %. Este patrón se da con claridad en las Américas, pues los inmigrantes a países de América Latina y el Caribe trabajan a una tasa de 65 %, mientras que quienes inmigran a Norteamérica lo hacen a una tasa de 73.7 %; este patrón se da tanto para hombres como para mujeres.

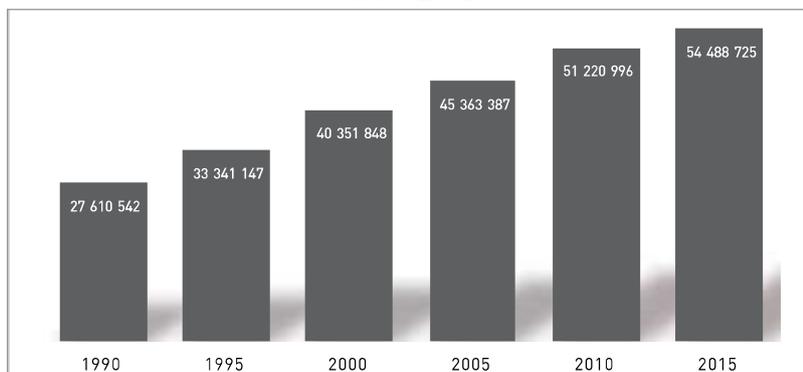
A continuación mostramos una batería de gráficas que muestra el importante incremento en el número de inmigrantes internacionales en el continente americano. Están basadas en datos de la OIT. Norteamérica es el mayor receptor a nivel global y hacia 2010 había pasado la marca de los 50 millones, mientras que América Latina y el Caribe tuvieron un fuerte incremento, del orden de 40 %, entre 2000 y 2015 (OIT, 2015a). El Caribe anglo ha continuado una tendencia sólida a dar hospitalidad a inmigrantes, aunque mucho de ello refleja movilidad entre las islas. Centroamérica muestra una conducta atípica pues la gran caída en el número de inmigrantes entre 1990 y 2000 refleja el fin de conflictos bélicos en la región y el regreso de refugiados; posteriormente, la región se ha unido a la tendencia a tener más inmigrantes. México ha sido históricamente un país con un bajo influjo de personas, pero de 1995 a 2015 más que duplica su número. En Sudamérica, la estabilidad de los noventa se ha visto alterada y hacia 2015 hay crecimiento.

GRÁFICA 2.1 NÚMERO DE INMIGRANTES INTERNACIONALES EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE 1990-2015



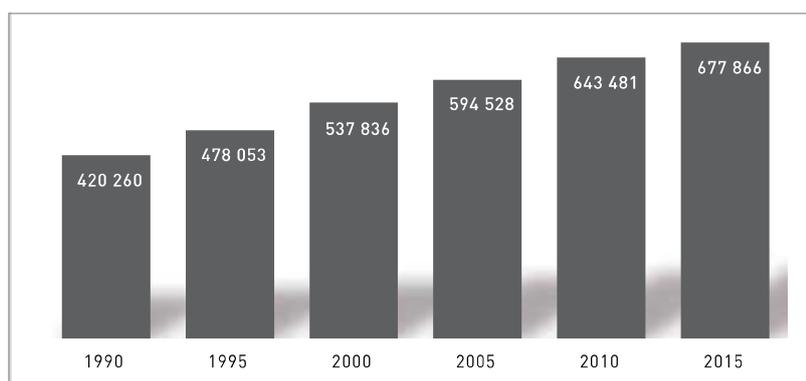
Fuente: Cálculos propios con datos de OIT (2015).

GRÁFICA 2.2 NÚMERO DE INMIGRANTES INTERNACIONALES EN NORTEAMÉRICA 1990-2015



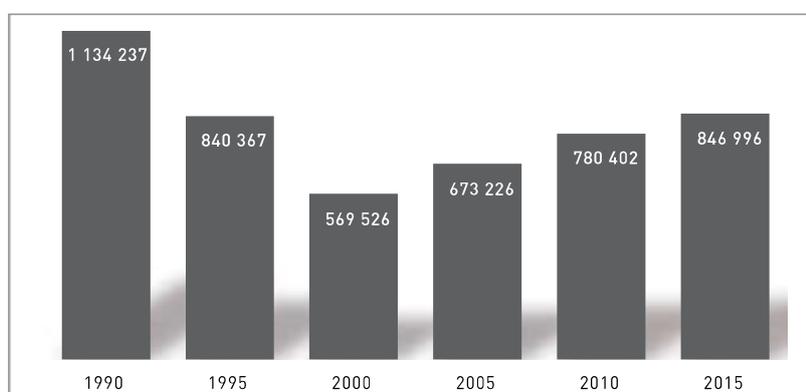
Fuente: Cálculos propios con datos de OIT (2015).

GRÁFICA 2.3 NÚMERO DE INMIGRANTES INTERNACIONALES EN EL CARIBE ANGLÓ 1990-2015



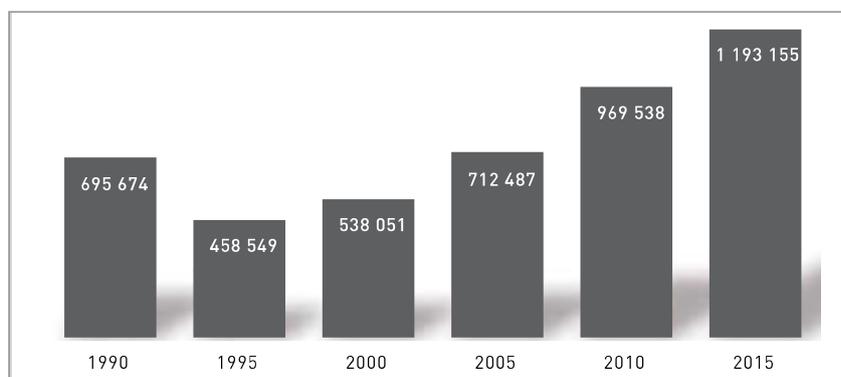
Fuente: Cálculos propios con datos de OIT (2015).

GRÁFICA 2.4 NÚMERO DE INMIGRANTES INTERNACIONALES EN CENTROAMÉRICA (SIN MÉXICO) 1990-2015



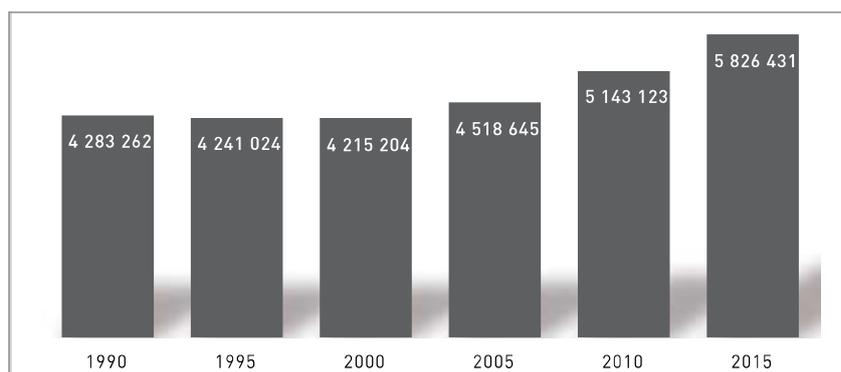
Fuente: Cálculos propios con datos de OIT (2015).

**GRÁFICA 2.5 NÚMERO DE INMIGRANTES INTERNACIONALES EN MÉXICO
1990-2015**



Fuente: Cálculos propios con datos de oir (2015).

**GRÁFICA 2.6 NÚMERO DE INMIGRANTES INTERNACIONALES EN SUDAMÉRICA
1990-2015**



Fuente: Cálculos propios con datos de oir (2015).

Pese a la importancia de la migración, los países no han hecho esfuerzos suficientes para documentar el fenómeno. Según la oir, en 2013, sólo 38 % de los países de las Américas tenían información a 2010 sobre migración por sexo, y sólo 21 % por edad. Es decir, la información estadística se produce con retraso importante, lo que seguramente refleja también deficiencias administrativas en los sistemas de migración. Todos los países tienen algún tipo de control migratorio de entrada o de salida, pero evidentemente esa información no se emplea con fines de política en forma oportuna. Posiblemente los países de destino, donde los debates políticos en torno a la migración se han convertido en un factor de debate político de la mayor importancia han estado más motivados a llevar registros y estadísticas. Sin embargo, lograr acuerdos políticos bilaterales o multilaterales requiere de un conocimiento de los migrantes y sus familias en el lugar de origen.

Resumiendo las cifras de la oir (2015), de 1990 a 2013, el número de migrantes en las Américas pasó de 34 a 61 millones de personas. De éstos, 53 millones estaban

en Estados Unidos y Canadá. Porcentualmente, aumentó más la migración dentro de América Latina, pero era de sólo 7.7 millones en 2013. Sin embargo, es posible que por la afinidad cultural una parte importante de la migración dentro de América Latina no se registre (por ejemplo, en la zona de Centroamérica, México y el Caribe latino). Así, Canadá y Estados Unidos promediaban en 2013 14.9 % de población inmigrante, contra sólo 1.4 % en América Latina.

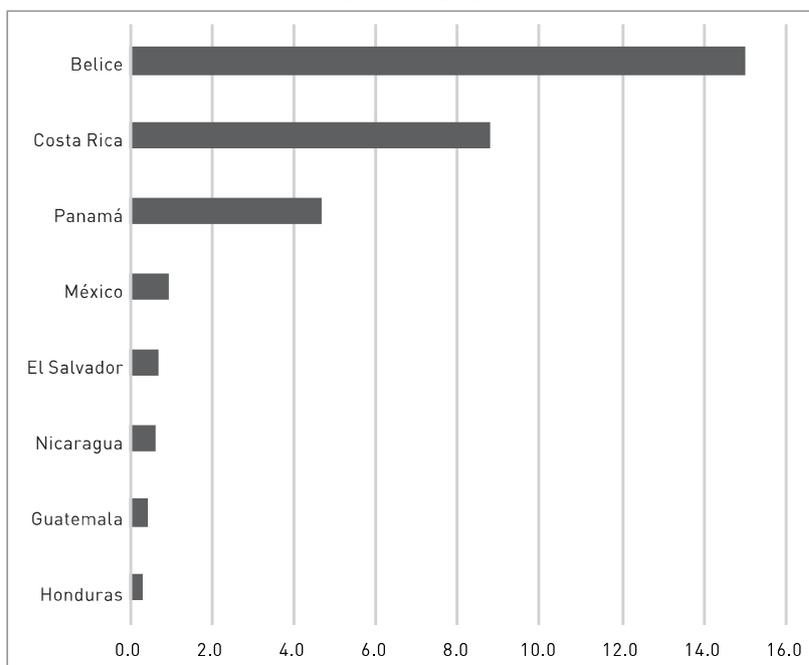
Según la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), la migración internacional en las Américas creció 5 % anual en 2011-2013, y 17 % en América Latina y el Caribe. Además, la región sigue recibiendo migración de otros continentes, a una tasa también elevada, aunque un poco menor a la que se da dentro de la región. No obstante, como veremos abajo, en años recientes el flujo de migración de Asia a Norteamérica ha comenzado a superar a la de América Latina.

A grandes rasgos, las Américas se separan en grupos de naciones emisoras, con pocos inmigrantes internacionales y con una elevada proporción de emigrantes; y otras receptoras de inmigración, y relativamente baja emigración. Éste es el resultado de que la región sea de alta migración y de que, pese al crecimiento de la inmigración asiática, los flujos sigan siendo predominantemente intracontinentales (por supuesto, hace más de 100 años fueron importantes los flujos europeos y africanos).

En resumen:

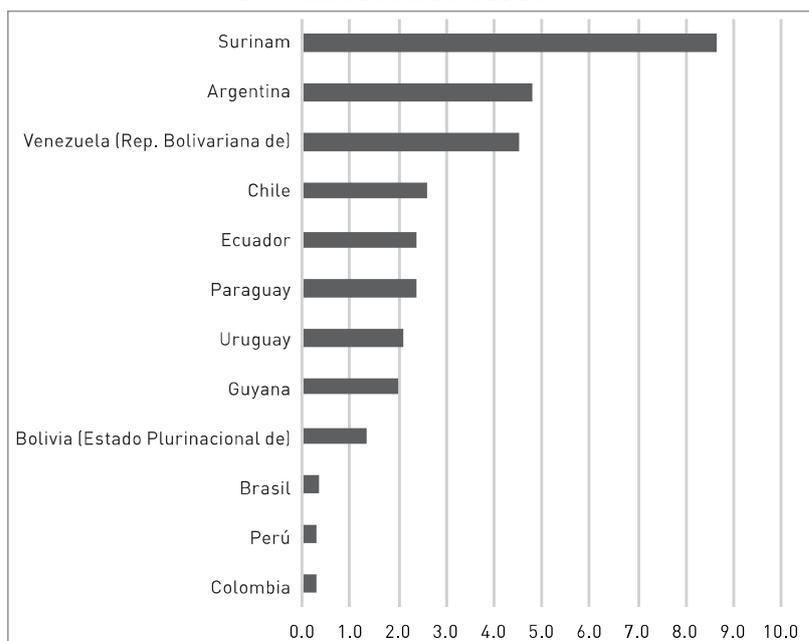
- La mayor parte de América Central (incluyendo México) y de América del Sur son naciones con baja proporción de inmigrantes (menos de 3 %). Las excepciones son Belice y Costa Rica, que reciben migración importante de países cercanos.
- América del Sur es también en general de baja inmigración, e inclusive Argentina se mantiene con menos de 5 % de inmigrantes.
- Estados Unidos y Canadá son dos de las naciones con mayor número de inmigrantes. Por ejemplo, el Lejano Oriente tiene sólo medio por ciento de inmigrantes, Europa tiene 10.3, pero tratándose de países menos grandes, y algunos de plano pequeños, la migración internacional en Europa tiene un carácter distinto a la de Norteamérica (es a menor distancia y entre países integrados por la Unión Europea).
- El Caribe muestra también altos niveles de inmigración. Ello es en parte un fenómeno similar al europeo, pues el mayor peso de países pequeños eleva las tasas de migración, y también se debe a la integración económica de los países isleños con economías continentales más grandes.
- También se da en América el fenómeno global de una mayor migración de mujeres. En algunos países como Chile y Costa Rica, más de la mitad de los inmigrantes son mujeres.

**GRÁFICA 2.7 PORCENTAJE DE INMIGRANTES EN 2015
EN PAÍSES DE AMÉRICA CENTRAL**



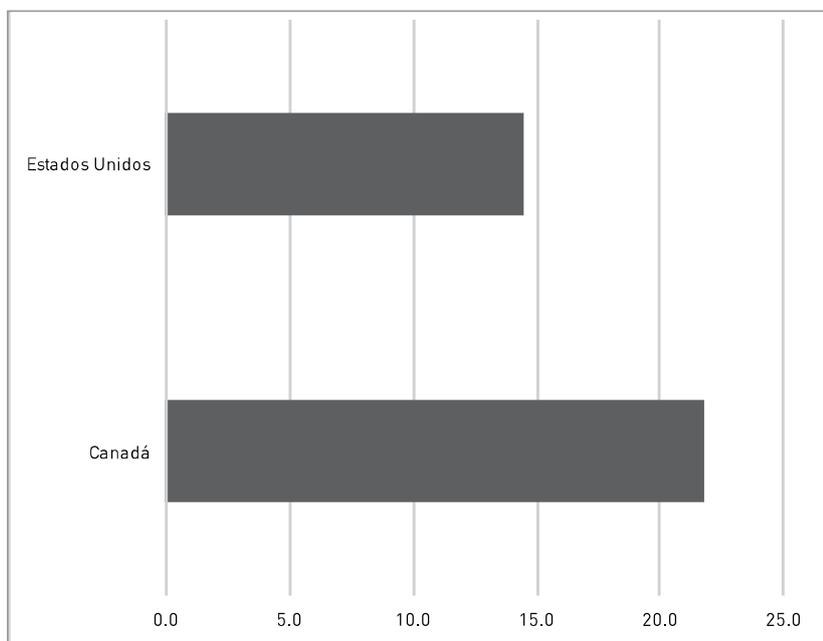
Fuente: Cálculos propios con datos de OIT (2015).

**GRÁFICA 2.8 PORCENTAJE DE INMIGRANTES EN 2015
EN PAÍSES DE AMÉRICA DEL SUR**



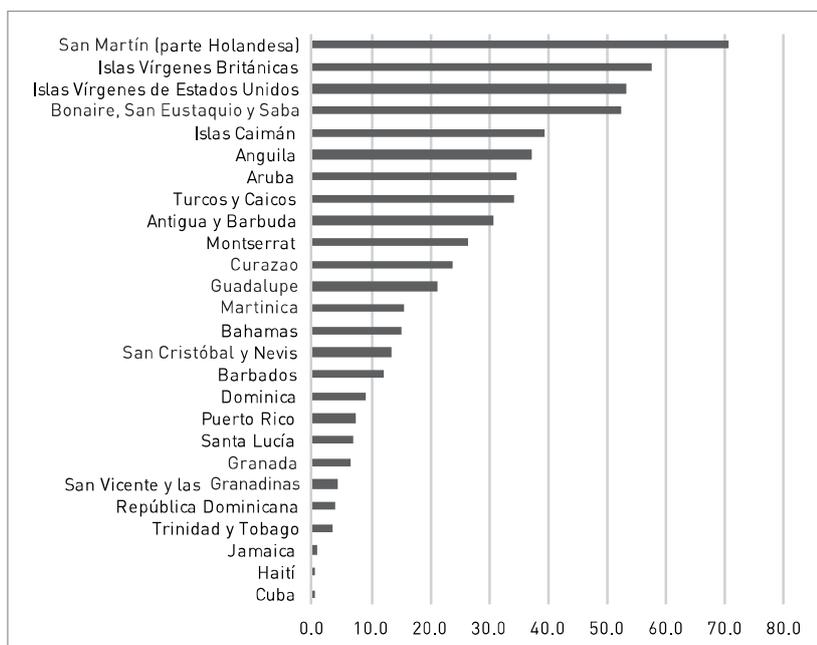
Fuente: Cálculos propios con datos de OIT (2015).

**GRÁFICA 2.9 PORCENTAJE DE INMIGRANTES EN 2015
EN PAÍSES DE AMÉRICA DEL NORTE**



Fuente: Cálculos propios con datos de OIT (2015).

**GRÁFICA 2.10 PORCENTAJE DE INMIGRANTES EN 2015
EN PAÍSES DEL CARIBE**



Fuente: Cálculos propios con datos de OIT (2015).

Flujos recientes

La migración resulta con relativamente poca frecuencia en nacionalizaciones en la región americana. En Estados Unidos y Canadá la tasa es cercana a 0.7 %, y para América Latina y el Caribe está más cerca de 0.3 % (Organización de Estados Americanos [OEA] y Conferencia Interamericana de Seguridad Social [CISSE], 2015). Esto se debe a que muchos migrantes van a países cercanos y piensan regresar, o al menos no sienten una separación tan grande del país de origen como para buscar el cambio de nacionalidad. Otra posibilidad es que los países no sean tan receptivos a conceder el estatus de nacional.

Los emigrantes americanos van: la mitad a Norteamérica, la cuarta parte a otros países americanos, y la cuarta parte a países de la OCDE fuera de América. Sin embargo, desde la recesión de 2008-2009 los movimientos hacia Canadá y Estados Unidos disminuyeron, y la caída de las salidas a Europa fue aún mayor (OEA y CISSE, 2015). Esas disminuciones se compensaron por un crecimiento de la migración dentro de las Américas, sin destino en Norteamérica. Por ejemplo, la migración brasileña a Estados Unidos comenzó a crecer significativamente en la década de 1980, década durante la cual se duplicó, para triplicarse en la década de 1990, para estabilizarse tras la Gran Recesión de 2007-2009. En 2014 había 336 000 inmigrantes brasileños en Estados Unidos (Zong y Batalova, 2016). Sin embargo, las cifras agregadas enmascaran procesos migratorios significativos para los países. Por ejemplo, los pares Nicaragua-Costa Rica; Bolivia, Chile, Uruguay Paraguay-Argentina; Colombia-Venezuela; Argentina-España; Surinam-Países Bajos; y Estados Unidos-México, reflejan que los emigrantes de un país se tienden a concentrar en un lugar de destino y no a dispersarse en varios países.

La disminución en el tamaño de los flujos migratorios que parece observarse desde 2008 se reflejó en un aumento en los migrantes con más de 10 años de residencia en Europa, aunque en Norteamérica no se dio el mismo fenómeno (OEA y CISSE, 2015). Posiblemente, en Europa la baja en la migración significó que la distribución del acervo acumulado de migrantes se vaya sesgando gradualmente hacia tener una proporción mayor de los que tienen más antigüedad. Que no ocurra lo mismo en Estados Unidos parece más complejo. Según la OCDE, la causa puede ser la mayor proporción de migración irregular,³ pero no es claro porqué eso lleva a una renovación más frecuente del acervo de migrantes. Es decir, para que no aumente la antigüedad promedio de los migrantes es necesario que lleguen muchos nuevos, o que haya

³ *Migración irregular*: movimiento que se realiza fuera de las normas reguladoras de los países de envío, tránsito y destino. No hay ninguna definición clara o universalmente aceptada de la migración irregular. Desde la perspectiva de los países de destino es entrada, permanecer o trabajar en un país sin la autorización necesaria o documentos requeridos bajo las regulaciones de inmigración. Desde la perspectiva del país de origen, la irregularidad se observa por ejemplo en casos en que una persona atraviesa una frontera internacional sin un pasaporte válido o documento de viaje o no cumple con los requisitos administrativos para salir del país. Sin embargo, hay una tendencia a restringir el uso del término “inmigración ilegal” a los casos de contrabando de migrantes y la trata de personas (International Organization for Migration [IOM], 2017).

rotación, con una alta proporción de migrantes regresando a su país de origen (en comparación con lo observado en Europa).

Un elemento no explorado por los investigadores es la manera en que el cambio demográfico se relaciona con la organización de las familias y afectará la migración. En específico, las familias en el Caribe y América Latina son más pequeñas en la actualidad porque las tasas de fecundidad son significativamente menores que entre los años sesenta y ochenta, lo cual significa menor oferta de migrantes hacia Norteamérica (Scott, Wilcox, Ryberg y DeRose, 2015). Por otro lado, es una población más educada y con redes familiares y de empleo más fuertes en Norteamérica. También se trata de una migración fluida, en el sentido de que tiene patrones de regreso de corto y de largo plazo importantes.

Otro fenómeno que se observa desde la década pasada es que los migrantes han elevado su perfil educativo. En parte, esto se debe a que las poblaciones nacionales en general son más educadas, pero también se asocia a que la migración hacia el sector de servicios demanda personas con mayor capacidad de comunicación, inclusive en un segundo idioma, y también a que la demanda por trabajadores capacitados en países de destino se ha elevado.

El tema de la migración irregular sigue siendo muy importante. El número de personas admitidas legalmente a Estados Unidos es elevado y sigue aumentando, pero el tema de los no documentados, lejos de disminuir, ha sido un motivo de conflicto creciente en la opinión pública y en ámbito electoral. De acuerdo a las cifras más recientes, en 2014 había 42.4 millones de inmigrantes en ese país, y si se suman los descendientes de la segunda generación se llega a 81 millones de personas, o 26 % del total. Es decir, uno de cada cuatro residentes de Estados Unidos es inmigrante o hijo de inmigrantes, y el porcentaje de población inmigrante se ha triplicado de 1970 a 2014. Se estima que entre 2013 y 2014 la población extranjera creció en 2.5 %, muy por arriba del crecimiento de la población nativa (us Department of Homeland Security, 2015).

La India se ha convertido en el principal lugar de origen de los inmigrantes a Estados Unidos, seguida por China, México y Canadá. Sin embargo, por el acervo histórico, México sigue siendo el principal punto de origen, con 28 % del total. Esta predominancia, que se acentúa al considerar al Caribe latino y a América Central, se mantendrá durante varios años, pues la India y China sólo representan, cada una, aproximadamente 5 % de los migrantes. En su conjunto, los países hispanos representan 46 % de los inmigrantes a Estados Unidos.

El número de extranjeros que se hacen residentes permanentes en Estados Unidos es importante (1 051 031 en 2014), pero la cifra es menor al número de inmigrantes. Por ejemplo, cerca de 140 000 de los casos corresponden a migrantes mexicanos, siendo que el número de migrantes mexicanos está arriba de 11 millones de personas (us Department of Homeland Security, 2015).

Los inmigrantes en Estados Unidos tenían en un 53 % seguros privados de salud, en comparación con 68 % de la población en general. En el seguro público de salud los

inmigrantes también tenían un déficit mayor de cobertura (27 vs. 34 % de la población nativa). Un total de 27 % no tenía ningún seguro (contra 9 % de la población en general). La Ley de Cuidado Sustentable (*Affordable Care Act*, conocida como *Obama-care*) ha apoyado la disminución de falta de cobertura de seguro de salud de los inmigrantes. Estos son en general elegibles para afiliarse a los planes calificados y para recibir créditos fiscales y menores copagos (National Immigration Law Center, 2014).

En el ámbito de las pensiones, los acuerdos bilaterales de totalización son la principal herramienta para proteger a los migrantes. A la fecha, la mayor parte de los migrantes en la región americana no están cubiertos por ellos (ver, por ejemplo, Nuschler y Siskin, 2010). La razón directa es que los flujos más grandes de migración son hacia Estados Unidos, y este país ha firmado pocos convenios con otras naciones del continente. México, que ha pasado ya del millón de inmigrantes, sólo tiene convenios con Canadá y España, siendo que la inmigración es predominantemente de América Latina.

El mundo en general sigue afligido por conflictos políticos que generan migración. La región americana tiene una menor incidencia de ese problema: en América Latina y el Caribe hay un índice de 18 solicitudes de asilo por millón de habitantes en 2013, pero el indicador es diez veces más grande en Estados Unidos y Canadá (OEA y OCDE, 2015). Dentro de América Latina, la emigración colombiana ha recurrido con mayor frecuencia a ese expediente, aunque con la cercanía de la paz ello parece haber disminuido. Los conflictos en el Medio Oriente han incidido sobre la inmigración a la región y Siria ha elevado su participación como fuente de emigrantes para la región americana.

Remesas⁴

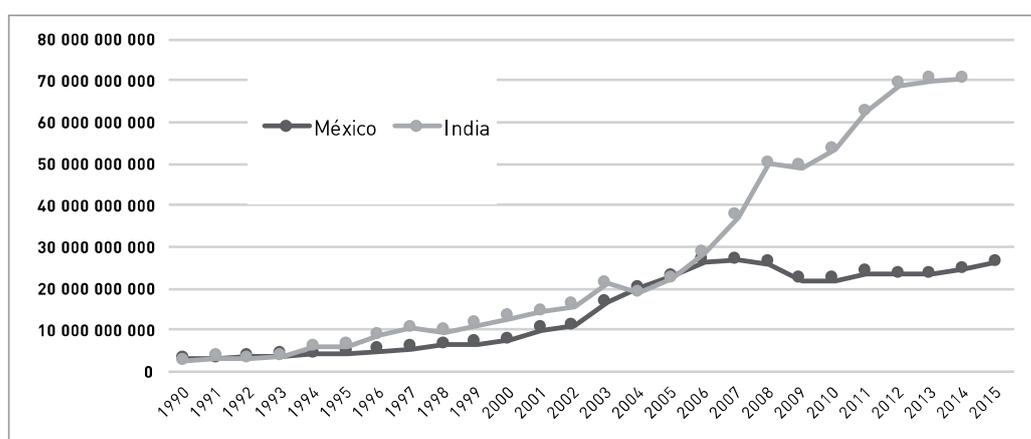
Un fenómeno que refleja vigorosamente las motivaciones de la migración son las remesas internacionales. Para 2013 se estimaba un monto de 61.3 miles de millones de dólares en remesas hacia América Latina y el Caribe. Según una encuesta del Banco Mundial, 72 % de los países de América Latina y el Caribe son receptores netos de remesas, siendo junto con Europa del Este y Asia Central, y África subsahariana, las regiones con mayor nivel de ese indicador (Banco Mundial, 2016; sección V).

En las siguientes gráficas agrupamos a los países de acuerdo al nivel de remesas que reciben con el fin de facilitar la visualización. Los datos para estas gráficas provienen de la base de datos del Banco Mundial. Hemos iniciado el tiempo en el eje horizontal en 1990, que es aproximadamente la fecha en que inicia un crecimiento importante del fenómeno de las remesas hasta llegar a la situación actual, en que el mecanismo es una fuente de ingresos importantes para muchas familias en los países emisores.

⁴ Remesas: dinero ganado o adquirido por extranjeros que son transferidos a su país de origen (IOM, 2017).

En la gráfica 2.11 vemos las remesas hacia la India y México, dos de los receptores más grandes a nivel global. Aquí es claro que hacia 2008 se da una interrupción del crecimiento de los montos para México, fenómeno que han compartido la mayor parte de los países de América Latina y en menor grado del Caribe. El dinero recibido por la India, en cambio, no ha dejado de crecer, a pesar de un ligero apretón en 2008. Si el menor crecimiento de las remesas ha sido causa sólo de las diferentes condiciones financieras que se viven en el mundo, o si hay otros cambios en la conducta de las familias migrantes debe ser un objeto futuro de investigación.

**GRÁFICA 2.11 REMESAS INTERNACIONALES
(DÓLARES ANUALES)**

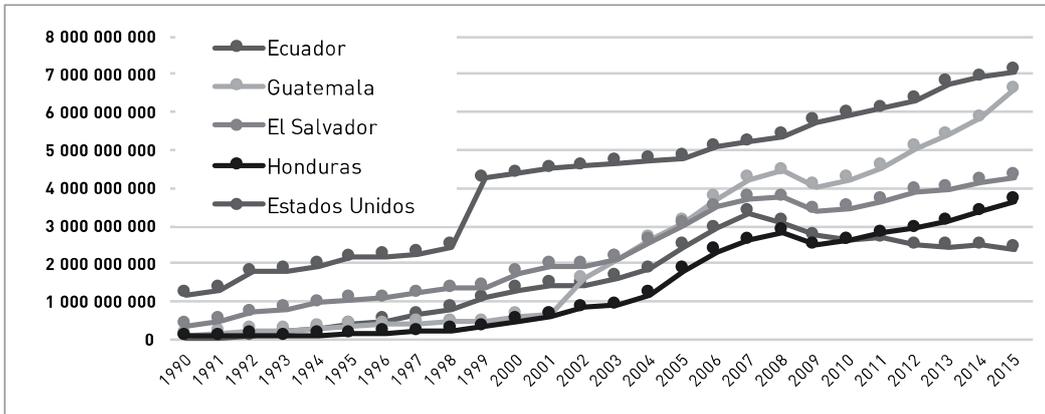


Fuente: Cálculos propios con datos de OIT (2015).

La gráfica 2.12 se refiere a un conjunto de países sobre el que incide de forma importante el fenómeno de remesas, en especial cuando se ve con respecto al tamaño de su población, más Estados Unidos. Este grupo recibe flujos entre 2 000 y 7 000 millones de dólares anuales y en general también sufrió el efecto de la crisis de 2008 y, con la aparente excepción de Guatemala, han también experimentado el menor crecimiento desde entonces. Las cifras de Estados Unidos son pequeñas en relación a los flujos financieros internacionales que experimenta ese país, pero no deja de ser necesario resaltar en el contexto de la migración que también ese país tiene una población creciente en el extranjero que apoya a su familia en el origen del hogar.

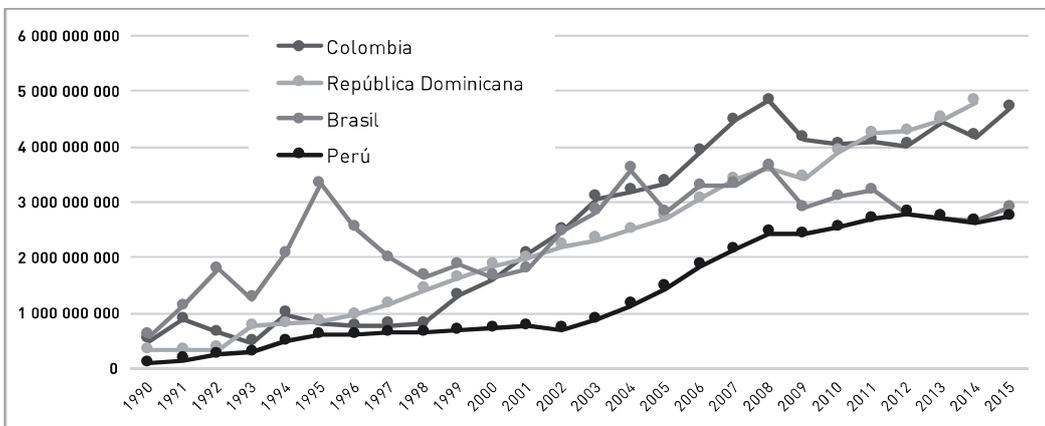
La gráfica 2.13 muestra países que tienen niveles similares de remesas a los mostrados en la gráfica 2.12, pero por su mayor población el fenómeno es de menor impacto para las familias. Brasil, con una población de 200 millones de personas en 2013, recibía en números redondos 10 % de las remesas por habitante de México. También en este grupo observamos la interrupción de 2008, que sólo República Dominicana supera.

GRÁFICA 2.12 REMESAS INTERNACIONALES
(DÓLARES ANUALES)



Fuente: Cálculos propios con datos de oir (2015).

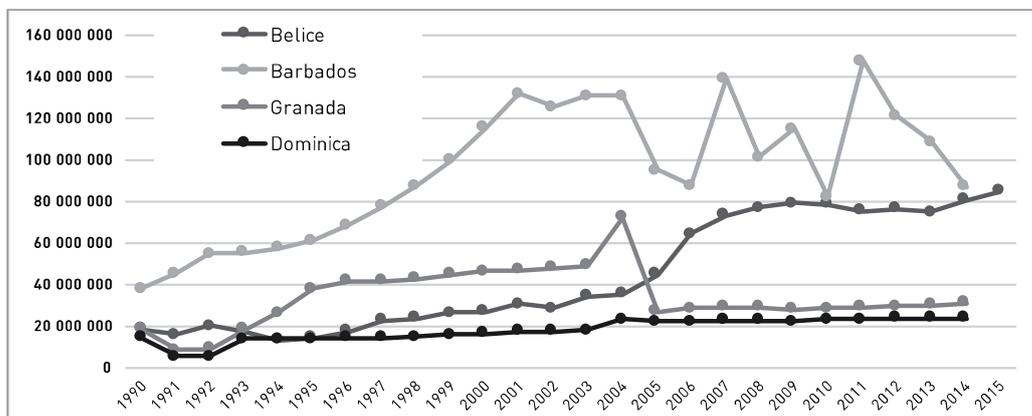
GRÁFICA 2.13 REMESAS INTERNACIONALES
(DÓLARES ANUALES)



Fuente: Cálculos propios con datos de oir (2015).

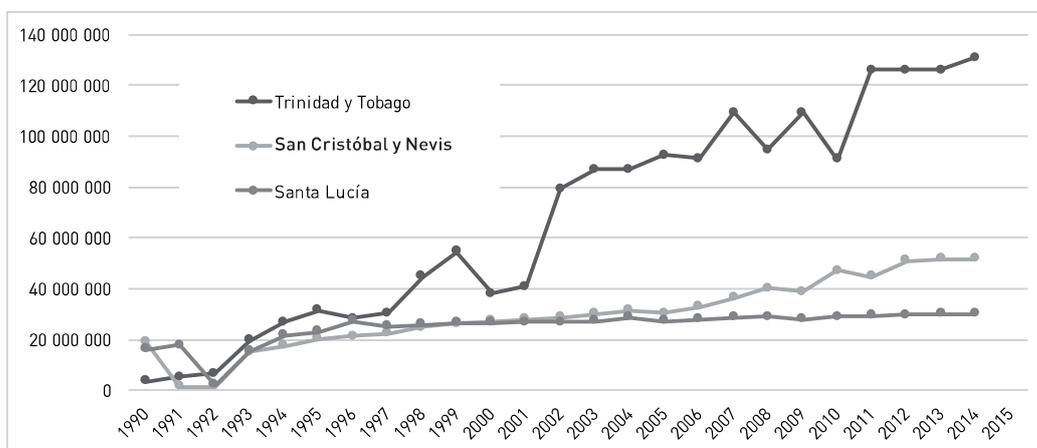
El siguiente grupo de gráficas (2.14 a 2.16) muestra países de la zona del Caribe, algunos de los cuales reciben montos significativos considerando el tamaño de su economía. El comportamiento es similar al de la mayor parte de la región en experimentar el ajuste en 2008, pero hay casos relevantes de fuerte crecimiento aún después de esa fecha: Haití, Jamaica y Trinidad y Tobago destacan en su recuperación posterior.

**GRÁFICA 2.14 REMESAS INTERNACIONALES
(DÓLARES ANUALES)**



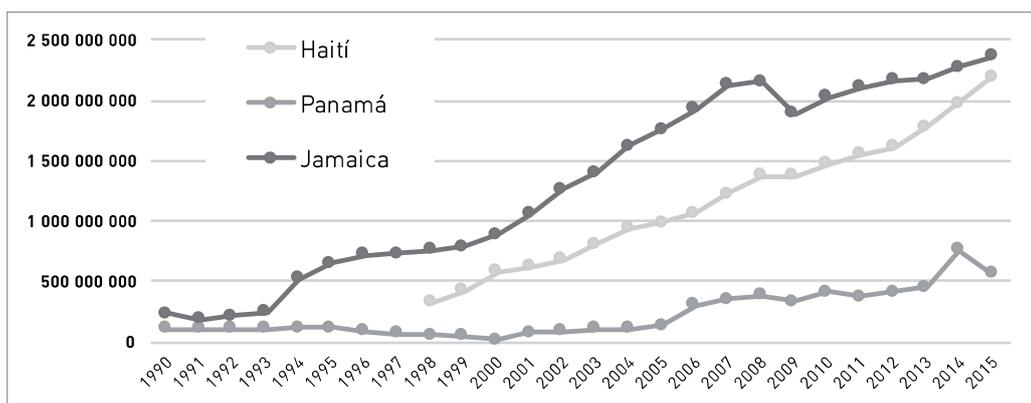
Fuente: Cálculos propios con datos de OIT (2015).

**GRÁFICA 2.15 REMESAS INTERNACIONALES
(DÓLARES ANUALES)**



Fuente: Cálculos propios con datos de OIT (2015).

**GRÁFICA 2.16 REMESAS INTERNACIONALES
(DÓLARES ANUALES)**

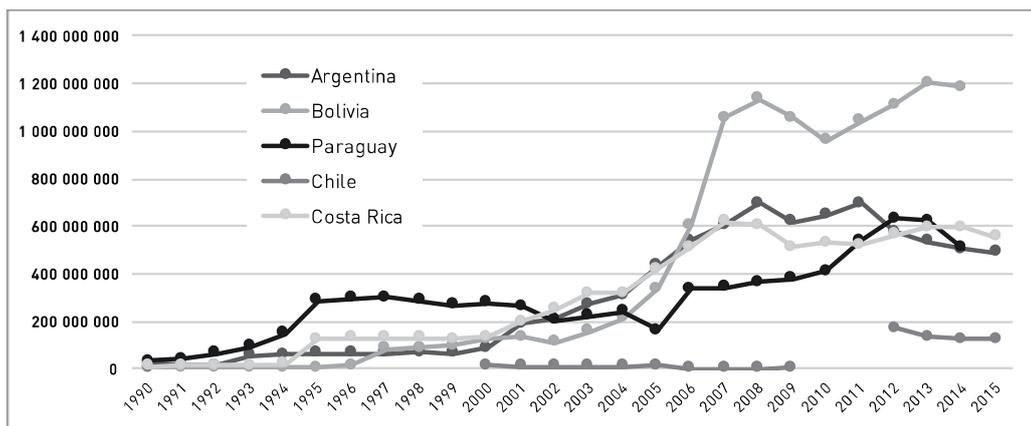


Fuente: Cálculos propios con datos de OIT (2015).

Finalmente, tenemos en esta sección dos gráficas para América del Sur, que por su lejanía tiende a tener menos migración hacia Norteamérica. El primer grupo de países (gráfica 2.17) tiene niveles de remesas en torno a los cientos de millones de dólares, y todos experimentaron el ajuste de 2008.

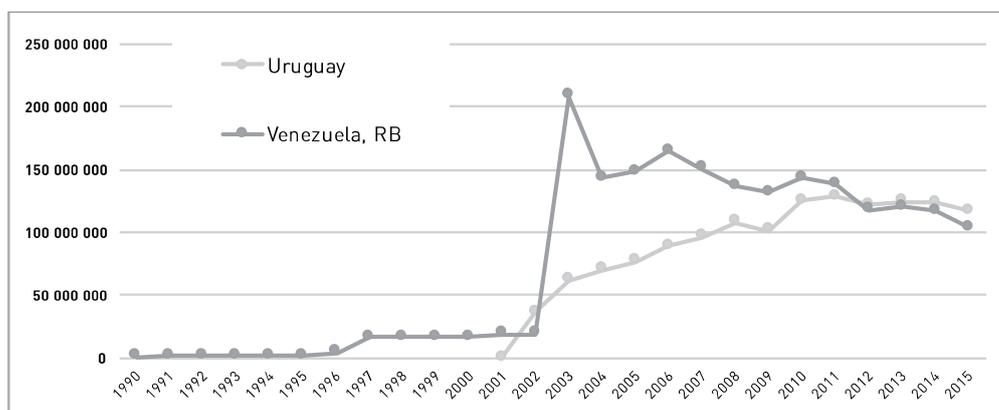
En la gráfica 2.18 tenemos sólo a dos países con un comportamiento un poco atípico. Uno es Venezuela, que registra un pico en 2003 y después una caída casi continua. El otro es Uruguay, que parte de niveles muy bajos en 2000 y alcanza el máximo nivel en 2008, cuando sufre el ajuste general.

**GRÁFICA 2.17 REMESAS INTERNACIONALES
(DÓLARES ANUALES)**



Fuente: Cálculos propios con datos de OIT (2015).

GRÁFICA 2.18 REMESAS INTERNACIONALES
(DÓLARES ANUALES)



Fuente: Cálculos propios con datos de OIT (2015).

En conclusión, el crecimiento de las remesas fue importante desde 1990, y se ha estabilizado desde 2008. Hay excepciones importantes que mantienen el crecimiento, pero no se observan disminuciones importantes (con la posible excepción de Venezuela), sino más bien estabilización.

¿Qué va a pasar con los flujos migratorios?

- La migración en las Américas es temporal en una proporción importante, por la cercanía geográfica y cultural de los países. La migración temporal y de retorno se ha vuelto más común, ocasionando que los flujos brutos hayan aumentado más rápido que los flujos netos.
- América continuará siendo un lugar importante para la migración, particularmente intracontinental, donde Argentina, Canadá y Estados Unidos permanecerán como receptores netos durante el próximo medio siglo.
- La migración es un fenómeno social y económico importante para muchos pequeños y grandes países de la región. El menor crecimiento de la población (en comparación a las últimas décadas del siglo xx), significa que hay menos oferta de migrantes. Esto cambiará el perfil, pues habrá menos volumen de migrantes y más selectividad.
- Europa se ha convertido en un espacio de recepción de migrantes, con implicaciones políticas significativas. Se espera que el fenómeno continúe e incluso se acentúe, pues los niveles de participación laboral son bajos, los niveles de fertilidad de las mujeres nativas también son bajos, y la migración tiene entonces un efecto relativamente mayor sobre la evolución étnica a largo plazo de la población (Hackett, Cooperman y Ritchey, 2015).
- Las remesas han alcanzado un nivel importante para un núcleo de países en el Caribe, América Central y el norte de Sudamérica. Si bien su crecimiento parece haberse estabilizado, se mantienen como una fuente de ingreso para las familias en los países de origen.

2.2. El marco de la OIT para la migración laboral

La Organización Internacional de Trabajo tiene una historia importante de tratamiento al trabajo migrante. Los convenios existentes tratan los aspectos fundamentales de protección social a migrantes. Sin embargo, estos convenios han sido ratificados por una minoría de países, lo que indica la dificultad de lograr cooperación internacional en la materia, al menos a nivel multilateral.

Los principales instrumentos de la OIT relativos a la migración son los siguientes:

- Convenio sobre los trabajadores migrantes de 1949 (núm. 97).
- Convenio sobre los trabajadores migrantes (disposiciones complementarias), 1975 (núm. 143).
- Convenio sobre las migraciones en condiciones abusivas y la promoción de la igualdad de oportunidades y de trato de los trabajadores migrantes (entrada en vigor: 9 diciembre 1978).

El Convenio sobre los trabajadores migrantes de 1949 (núm. 97), entró en vigor el 22 enero 1952. Ha sido ratificado por 49 países, entre los que están Barbados (excepto anexos I-III), Belice, Brasil, Cuba, Dominica, Ecuador, Granada, Guatemala, Guyana, Jamaica, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela. Es decir, la mayor parte de los países de las Américas no se adhieren a este convenio. Este convenio contempla entre otras disposiciones la siguiente (contenida en el artículo 6):

1. Todo Miembro para el cual se halle en vigor el presente Convenio se obliga a aplicar a los inmigrantes que se encuentren legalmente en su territorio, sin discriminación de nacionalidad, raza, religión o sexo, un trato no menos favorable que el que aplique a sus propios nacionales en relación con las materias siguientes:
 - (a) siempre que estos puntos estén reglamentados por la legislación o dependan de las autoridades administrativas:
 - (i) la remuneración, comprendidos los subsidios familiares cuando éstos formen parte de la remuneración, las horas de trabajo, las horas extraordinarias, las vacaciones pagadas, las limitaciones al trabajo a domicilio, la edad de admisión al empleo, el aprendizaje y la formación profesional, el trabajo de las mujeres y de los menores;
 - (ii) la afiliación a las organizaciones sindicales y el disfrute de las ventajas que ofrecen los contratos colectivos;
 - (iii) la vivienda;
 - (b) la seguridad social (es decir, las disposiciones legales relativas a accidentes del trabajo, enfermedades profesionales, maternidad, enfermedad, vejez y muerte, desempleo y obligaciones familiares, así como a cualquier otro riesgo que, de acuerdo con la legislación nacional, esté comprendido en un régimen de seguridad social), a reserva:
 - (i) de acuerdos apropiados para la conservación de los derechos adquiridos y de los derechos en curso de adquisición.
 - (ii) de disposiciones especiales establecidas por la legislación nacional del país de inmigración sobre las prestaciones o fracciones de prestación pagaderas exclusivamente con los fondos públicos, y sobre las asignaciones pagadas a las per-

- sonas que no reúnen las condiciones de cotización exigidas para la atribución de una pensión normal;
- (c) los impuestos, derechos y contribuciones del trabajo que deba pagar, por concepto del trabajo, la persona empleada;
 - (d) las acciones judiciales relacionadas con las cuestiones mencionadas en el presente Convenio.

2. En el caso de un Estado federal, las disposiciones del presente artículo deberán aplicarse siempre que las cuestiones a que se refieran estén reglamentadas por la legislación federal o dependan de las autoridades administrativas federales. A cada Miembro corresponderá determinar en qué medida y en qué condiciones se aplicarán estas disposiciones a las cuestiones que estén reglamentadas por la legislación de los Estados constitutivos, provincias, cantones, o que dependan de sus autoridades administrativas. El Miembro indicará en su memoria anual sobre la aplicación del Convenio en qué medida y en qué condiciones las cuestiones comprendidas en el presente artículo están reglamentadas por la legislación federal o dependen de las autoridades administrativas federales. En lo que respecta a las cuestiones que estén reglamentadas por la legislación de los Estados constitutivos, provincias, cantones, o que dependan de sus autoridades administrativas, el Miembro actuará de conformidad con las disposiciones establecidas en el párrafo 7, b), del artículo 19 de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo.

El mismo convenio de 1949 tiene el siguiente texto en el artículo 10:

Quando el número de migrantes que van del territorio de un Miembro al territorio de otro sea considerable, las autoridades competentes de los territorios en cuestión deberán, siempre que ello fuere necesario o conveniente, celebrar acuerdos para regular las cuestiones de interés común que puedan plantearse al aplicarse las disposiciones del presente Convenio.

La Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migrantes y miembros de sus familias, firmada en 1990 por las Naciones Unidas, ha sido aceptada por 34 países, incluyendo algunos emisores importantes de migración (como México y Filipinas), pero ningún país que sea receptor mayor de trabajadores inmigrantes lo ha aceptado. Este convenio incorpora todos los aspectos importantes de los convenios 97 y 143 de la OIT.

Varias otras convenciones de la OIT son relevantes al trabajo migrante, pues éste tiene todos los derechos que benefician al trabajador no-inmigrante, tales como las prohibiciones al trabajo forzado, el derecho de asociación, el derecho a la seguridad e higiene, y en general los derechos que han sido aceptados por la comunidad de naciones como inalienables para cualquier trabajador, independientemente de su estatus migratorio (Baruah y Cholewinski, 2006).

El mensaje de este análisis es que es necesario innovar en los mecanismos bilaterales y multilaterales de protección social a migrantes. No se trata de migración irregular, pues la mayor parte de los migrantes sí están documentados, pero aun así no se han logrado los acuerdos internacionales para que la protección social sea la regla y no la excepción. Por ejemplo, en el caso de mayor importancia cuantitativa,

el de Estados Unidos, si bien se estima en 11.1 millones el número de inmigrantes irregulares, el número total de inmigrantes es 32.5 millones (Stepler y Brown, 2016).

2.3. Los convenios

Los convenios internacionales de seguridad social tienen como objetivo lograr la totalización de beneficios y evitar la doble tributación. Tienen una larga historia en el mundo, pero en la región americana la mayor parte de los migrantes internacionales no está cubierta por estos instrumentos. Por ejemplo, los 34.9 millones de inmigrantes hispanos a Estados Unidos provienen en su gran mayoría de países que no tienen convenio con el país mencionado (Stepler y Brown, 2016). Los convenios generalmente cubren los sistemas de pensiones, pero en ocasiones incluyen también seguros de salud.

Totalización significa que se toman en cuenta los periodos de aportación y las aportaciones efectuadas en diferentes países para computar lo necesario para tener una pensión. Por ejemplo, un migrante que trabajó en dos países puede no alcanzar el tiempo de cotización requerido por el sistema de pensiones de uno o de ambos países. Al sumarse los periodos de cotización en ambos territorios, la persona puede alcanzar el derecho al beneficio. Para definir el beneficio monetario, los convenios siguen una regla de prorrata: se suman los periodos contribuidos en cada país (de ahí el término “totalizar”) y la agencia de pensiones de cada país calcula la pensión de acuerdo a sus propias reglas considerando ese tiempo total, pero paga el beneficio en un porcentaje igual al del tiempo contribuido a su sistema. Por ejemplo, si un trabajador contribuyó 30 % del tiempo en el país A y 70 % del tiempo en el país B, y la pensión en A hubiera sido $P(A)$, y la pensión en B hubiera sido $P(B)$, la persona obtendrá una pensión igual a $0.7P(A) + 0.3P(B)$. Cabe aclarar que si el trabajador no alcanza el tiempo requerido en un país, pero sí en otro, la regla es que el país en que cumplió los requisitos paga el beneficio completo, y el otro país paga beneficios parciales.

La parte de doble tributación determina que un trabajador migrante temporal contribuye a la seguridad social del país en el que trabaja. De otra forma, la legislación o la previsión propia lo podrían obligar a contribuir en los dos países. Este mecanismo complementa de forma natural a la parte de totalización de los convenios.

Los convenios de totalización y doble tributación no involucran intercambio de dinero en efectivo entre agencias de distintos países. Una vez que se determina una pensión, cada agencia paga directamente al beneficiario el monto que le toca. Del lado fiscal, el convenio simplemente exceptúa del pago.

El estudio de la OEA y de la CISS (OEA y CISS, 2015) apunta a que hay 83 convenios en la región americana entre países de América. Canadá, Chile y Uruguay por sí solos son parte de 50 de ellos, lo cual es notable porque Canadá es el único en ese grupo que es un país de alta tasa de inmigración (notar que 83 convenios implica al menos el doble de países signatarios). Estados Unidos es parte de convenios en la región sólo con Chile y Canadá (más un Acuerdo de Entendimiento con la provincia canadiense

de Quebec). Destacan tres instrumentos multilaterales: (i) el Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social (cmisss), que ha sido aprobado por doce países, incluyendo a Portugal y España; (ii) el Acuerdo de Caricom que cubre en general a los países de la Comunidad del Caribe; y, (iii) el Acuerdo Multilateral de Seguridad Social de Mercosur. Hay otros convenios relativos a la seguridad social en la región, pero no son acuerdos de totalización y doble tributación.

La situación de los convenios de seguridad social en la región americana puede calificarse como un *impasse*. Es decir, una situación de difícil resolución. Se han dado pocos avances en negociaciones o entradas en vigor de acuerdos por más de diez años, y el tema se ha politizado. Históricamente, los convenios han sido vistos como un tema de derechos de propiedad y derechos humanos: los trabajadores tienen derecho a los beneficios que marcan las leyes, incluyendo los de la seguridad social. En contraste, en la actualidad en un número importante de países receptores de inmigrantes se dan movimientos antiinmigrantes y rechazo al reconocimiento de esos derechos. Por qué se ha llegado a esta situación justamente cuando ha crecido en forma importante el flujo de migrantes internacionales es algo que no debe escapar a la concepción y diseño de políticas para resolver el problema.

Tratándose de un tema tan controversial, no podemos esperar un consenso sobre las causas de la falta de avance en negociaciones de convenios de seguridad social. Sin embargo, podemos señalar que hay dos factores que parecen ser importantes: (i) la percepción de que la inmigración es un costo neto para la sociedad receptora, problema que se acentúa por el alto nivel de beneficios que se conceden en los países receptores, como ya hemos comentado arriba; (ii) la hipótesis de que un alto flujo de inmigrantes desplaza a trabajadores nativos de bajas habilidades; y, (iii) la hipótesis de que un alto acervo de migrantes con lengua y cultura diferentes a la población nativa puede generar fricciones con partes de la población nativa e inclusive preocupaciones sobre el estilo de vida a largo plazo (Davis y Deole, 2015).

Sin menospreciar la complejidad del problema en su conjunto, podemos señalar que la lista del párrafo anterior puede servir como base para una agenda constructiva. Será una agenda que tendrá que rebasar el ámbito de los acuerdos de seguridad social como se han dado hasta ahora, para atender las preocupaciones de los países de origen y de destino.

Sobre el problema del costo neto fiscal de los migrantes, algunos países receptores ya han comenzado a efectuar cambios en políticas para amortiguar el efecto negativo, que parte del problema surge precisamente por la ausencia de un marco para la migración ordenada. Las acciones que están tomando los países incluyen el cobro por servicios de salud y educación a inmigrantes, y la mayor selección previa para elevar la probabilidad de que el migrante tenga una inserción adecuada en el mercado de trabajo. La existencia de trabajadores indocumentados dificulta esos avances, pues al no contar con los papeles necesarios, los trabajadores pueden dedicarse a trabajos informales. La falta de acuerdos sobre trabajadores temporales genera también que aquellos que logran un empleo en un país de destino disminuyan la probabilidad de retorno a su país de origen, lo que puede elevar el costo del sistema de pensiones en el país de destino. Es posible que convenios amplios sobre

trabajo temporal puedan ayudar a promover la migración de retorno y la menor migración de familias completas, disminuyendo el costo sobre el estado de bienestar en el país de destino. Posiblemente, el logro de este tipo de acuerdos requerirá de mayor compromiso de los gobiernos del país de origen para recibir a los inmigrantes de regreso en un marco satisfactorio de protección (por ejemplo, con una totalización adecuada de los beneficios pensionarios).

El tema del desplazamiento de trabajadores de bajas habilidades es altamente controversial, pues no ha sido fácil para los investigadores precisar si es un evento importante (Aydemir y Borjas, 2011), y las mediciones del mercado laboral no reflejan todos los beneficios que los inmigrantes traen a un país, tales como la mejor complementariedad con las inversiones y con trabajadores de altas habilidades. Por ejemplo, las industrias de servicios requieren de trabajadores de altas habilidades, pero se hacen más competitivas si también tienen acceso a trabajadores de bajas habilidades.

Finalmente, resolver el tema de conflicto cultural es uno de los retos políticos importantes de la época actual. Si bien algunos actores políticos lo plantean como un tema de “choque de civilizaciones”, es posible que la atención a los dos temas anteriores pueda disminuir la presión en este aspecto en forma importante.

Finalmente, podemos reflexionar sobre el futuro de la migración. Sabemos que el acervo de migrantes en países desarrollados ha crecido en los últimos 20 años, y ello se relaciona con el bajo crecimiento demográfico de la población nativa y el más alto crecimiento de la población en países de bajos ingresos. En la medida en que estos últimos logren mejorar sus mercados de trabajo, en especial para las mujeres, se disminuirán los incentivos a la migración. Sin embargo, se requiere mayor apertura del comercio hacia países desarrollados, y que los países donde se origina la migración sean más hospitalarios a la inversión generadora de empleo. En cualquier caso, dados los acervos y flujos actuales, las tasas de migración serán altas por al menos un par de décadas, por lo cual se requiere desarrollar soluciones innovadoras. Los convenios de totalización y doble tributación serán parte de la solución, pero en vista del impasse en que se encuentran, posiblemente no sean suficientes.

2.4. El balance de beneficios y costos de la migración

El marco conceptual generalmente aceptado sobre la decisión de migración dice que las personas migran cuando el bienestar en el lugar de destino es superior al que esperan tener en el lugar de origen, una vez que se descuentan los costos de la migración (Borjas, 1999). Sin embargo, ese análisis se refiere a las decisiones individuales. Por otro lado, las políticas de migración de los países toman en cuenta también los costos sociales del fenómeno. Dentro de éstos, la atención principal se centra en dos clases de impactos de la migración: sobre los servicios públicos y sociales, y sobre el mercado de trabajo. El tema es motivo de investigación y política principalmente en los países de destino, que como documentamos arriba, son principalmente Canadá, Estados Unidos y Argentina.

Con respecto al uso de servicios públicos y sociales por inmigrantes, la preocupación principal en los países de destino de Norteamérica es que el inmigrante tome su decisión por la expectativa de recibir servicios de salud, pensiones y otros beneficios que son pagados con impuestos generados por la población nativa. Por ejemplo, en Estados Unidos, 51 % de los hogares de inmigrantes usaron en 2015 al menos uno de los grandes programas federales de bienestar (transferencias de efectivo, comida, vivienda o cuidados de salud), mientras que los hogares de nativos lo hicieron en 30 % (Camarota, 2015). Sin embargo, estos datos dejan mucho que desear como base para una evaluación del impacto de la inmigración. Los estudios más confiables usan datos de empleo, salario y otros para estudiar las ramificaciones de la inmigración para el uso de servicios públicos, pagos de impuestos, utilización de servicios de salud, contribuciones a la Seguridad Social, participación laboral, niveles salariales y producto interno bruto. Dada la complejidad de estos cálculos, el impacto neto de la inmigración es difícil de identificar con claridad. Los resultados de estos estudios varían mucho dependiendo de si la unidad de análisis es el individuo, la familia o la familia extendida. En países con muchos inmigrantes, éstos tienen gran variedad de edades, situaciones de la vida y circunstancias económicas que hacen complejo el modelado. Los inmigrantes recientes son en su gran mayoría hombres jóvenes que trabajan, por lo cual generan impuestos y tienen baja demanda de servicios de salud, mientras que, con el paso del tiempo, al establecerse como hogares tienden a demandar educación para sus hijos y eventualmente servicios de salud y pensiones. La evaluación se complica aún más por los cambios en política, pues los gobiernos nacionales y locales han venido cambiando reglas de provisión de servicios de salud y educativos para poder cobrarlos a los inmigrantes.

El tema del balance fiscal neto de la inmigración es de gran importancia para el diseño de política. La Oficina de Presupuesto del Congreso de Estados Unidos elaboró un análisis de la iniciativa de reforma en materia de migración ante el Senado de ese país, y estimó que el déficit fiscal se podría disminuir en 850 000 millones de dólares a lo largo de 20 años de aprobarse la reforma, debido a que los inmigrantes podrían trabajar más y podrían ser fiscalizados mejor (Executive Office of the President, 2013). El estudio de la Academia Nacional de Ciencias en ese país señala a que cualquier cálculo del balance fiscal de la migración depende críticamente de la estructura de edad de la población inmigrante; inicialmente, los inmigrantes trabajan y generan un balance favorable al país de destino, pero al envejecer el balance se revierte (The National Academies of Sciences, Engineering, and Medicine, 2016). La misma fuente señala al importante cambio que se está dando en el perfil de habilidades de los inmigrantes. Históricamente, la migración hacia América del Norte ha sido de trabajadores de bajas habilidades, pero gradualmente están llegando personas de mayor educación como consecuencia de las mejoras generales en los países de origen y, en especial, un cambio de política podría significar un cambio radical en el perfil de habilidades de los inmigrantes.

Para Canadá, el país con la tasa de inmigración más alta del mundo, según estimaciones de Grubel y Grady (2012), el costo fiscal neto por inmigrante era de más de 6 000 dólares canadienses por inmigrante en 2005/06, y de 5 329 en 2011 (Grady y Grubel, 2015). Los mismos autores han actualizado sus estimaciones y consideran que los cambios en la política de inmigración han disminuido esa cifra a 5 300 dólares

canadienses; salud, servicios sociales y educación constituyen más de la mitad del costo total de 18 042 dólares canadienses por inmigrante reciente, los cuales se compensan con impuestos pagados para llegar a la cifra neta mencionada. Al igual que en Estados Unidos, hay divergencias en las estimaciones dependiendo de la cohorte de inmigrantes que se estudie y de supuestos sobre la naturaleza del gasto y la demografía de la población. Así, los profesores Javdani y Pendakur (2014) encuentran que la cifra correcta está en torno a los 500 dólares canadienses por inmigrante. Ambos pares de investigadores concluyen que el costo se deriva principalmente del ingreso de trabajadores de bajas habilidades, y que reducirlo requiere mejorar el potencial en el mercado laboral de los inmigrantes.

Con respecto a Argentina, el perfil de los inmigrantes no es distinto al de aquellos en Norteamérica en un aspecto importante: predominan los hombres jóvenes que trabajan. Por otro lado, es un grupo que se integra más a la sociedad local y envía menos remesas a sus países de origen. Según la publicación de la OIT (2015c) sobre migración a la Argentina, los hogares con inmigrantes sudamericanos están cubiertos por el sistema de protección social sólo en 51 % de los casos, en comparación al 71 % de otros hogares. También se da una mayor dependencia de hogares inmigrantes de beneficios no contributivos (como la Asignación Universal por Hijo), y menor prevalencia de beneficios contributivos, como son las asignaciones familiares. Con respecto a las jubilaciones, también se dan diferencias entre inmigrantes y nativos: 88 % de los hombres y 75 % de las nativas que han alcanzado la edad mínima para jubilarse perciben una jubilación, mientras que entre inmigrantes las cifras son 75 y 61 %. Sin embargo, se dio en la Argentina un evento especial que indujo cobertura más alta del sistema de pensiones entre inmigrantes, la moratoria previsional de 2011, mediante la cual se dio acceso a beneficios a personas que no tenían aportaciones suficientes a la seguridad social. A partir de la moratoria se tiene que, entre los inmigrantes sudamericanos, la mayoría de las mujeres (60 %) y casi la tercera parte de los hombres (32 %) reciben beneficios sin haber alcanzado los años de trabajo o aportes que hubieran sido necesarios de otra manera.

3. Tópicos relativos a las políticas públicas de migración

Esta sección agrupa cuatro temas que son de relevancia para las políticas de migración: la separación de familias, el rol de las ciudades en apoyar a migrantes, el estatus de las negociaciones comerciales y su relación con la migración, y la migración de trabajadores de salud. La discusión de estos temas especializados es útil para redondear la discusión sobre las políticas de migración y su relación con los temas sociales.

3.1. El problema de las familias separadas por la migración

Cuando se da una situación inmigratoria irregular, existe el riesgo de que la familia se rompa, y de que los niños queden temporalmente y hasta en forma permanente

separados de sus padres. En ocasiones, los niños migrantes indocumentados son sujetos de trato que puede ser violatorio de sus derechos humanos.

Se estima que, en Estados Unidos, entre 1990 y 2014 hubo aproximadamente 30 millones de niños hijos de inmigrantes, con aproximadamente el 88 % nacidos en Estados Unidos. Es decir, hay una fracción no despreciable de niños de familias inmigrantes que posiblemente no tengan un estatus migratorio regular (porque no nacieron en Estados Unidos). Para los nacidos en Estados Unidos, hay riesgo de rompimiento familiar si los padres no tienen estatus migratorio regular. La incidencia de este problema parece ser mayor hacia niños de Guatemala, Honduras y El Salvador.

El Comité de los Derechos del Niño de la Unión Europea ha apuntado que la detención de menores con fines de inmigración siempre constituye una violación de los derechos del niño y no se pueden justificar como en sus mejores intereses. La Directiva de Retorno de la Unión Europea no cumple plenamente con ese principio, pero limita significativamente el uso de la detención de niños, al señalar que sólo debe ser utilizada como último recurso y durante el periodo apropiado más corto de tiempo. Sin embargo, 17 países europeos detienen a menores no acompañados y 19 países europeos detienen a familias con niños. Así, la práctica es generalizada. Además, algunos de los países que no detienen a los niños, separan a las familias con el fin de detener a un padre y no el niño. Esto también es contrario a los derechos del niño y se ha encontrado para ser perjudiciales para los niños (Keith, 2015).

El tema es complejo. Las leyes y las políticas de inmigración de Estados Unidos se basan en la suposición de que las familias deben estar unidas, independientemente de si los padres son deportados. De manera similar, la política de bienestar infantil pretende reunificar familias siempre que sea posible. En la práctica, sin embargo, cuando las madres y los padres son detenidos y deportados y sus hijos son enviados al sistema de cuidados por otra familia (*foster care*), la separación de la familia puede durar por largos periodos. Según el reporte del Applied Research Center (ARC) (Wessler et al., 2011), en los primeros seis meses de 2011 el gobierno federal removió a más de 46 000 madres y padres de un ciudadano del país.

Un mensaje de esta sección es que la falta de regularización de trabajadores puede tener un grave daño sobre los niños, incluyendo niños que ya tienen la nacionalidad del país de destino. En la práctica, las detenciones migratorias están con frecuencia en un rango superior que las legislaciones civiles y de protección a la familia y a la infancia.

3.2. Ciudades y migración

La inmigración a un país tiene a concentrarse en ciertas industrias y ciudades. La migración hacia la agricultura sigue patrones históricos presentes desde la mitad del siglo xx hacia regiones con cultivos intensivos en mano de obra, y si bien sigue siendo importante en algunas regiones, su importancia relativa se ha disminuido. La migración a ciudades seguirá creciendo en importancia relativa por la disminución

del peso económico del sector primario. La migración a ciudades ha adoptado características especiales, y las ciudades más grandes de Norteamérica tienen más de 20 % de población inmigrante.

Dentro de la categoría de megaciudades, Los Ángeles tiene una tercera parte de población inmigrante y Nueva York tiene 28 %. Además, casi invariablemente las zonas metropolitanas más dinámicas tienen una alta proporción de inmigrantes: Miami, San José (el corazón de Silicon Valley), Los Angeles, San Francisco, San Diego, Houston, Washington, D.C. y Nueva York. Los inmigrantes son contribuyentes claves para la innovación y el crecimiento económico. Un amplio cuerpo de investigación ha demostrado que constituyen una parte desproporcionada de los principales científicos, inventores y empresarios.

Si bien la migración internacional pone retos especiales a la seguridad social, es útil también revisar la migración interna, pues está correlacionada con la internacional e incide sobre las administraciones de seguridad social. Esa incidencia posiblemente requiere de más atención en el ámbito de los seguros de salud, pues es donde se presentan con mayor probabilidad problemas de portabilidad. Los sistemas de pensiones usualmente son nacionales, por lo cual la movilidad dentro de un mismo país no genera retos especiales de administración.

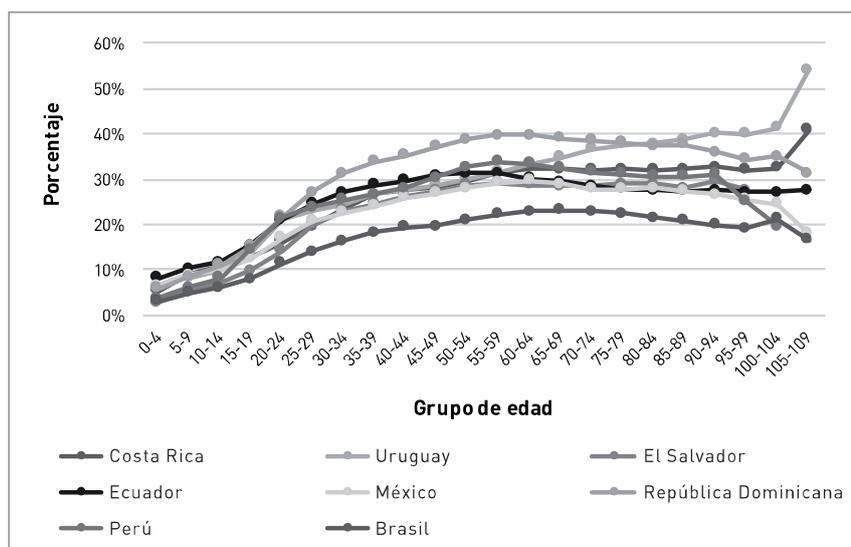
De acuerdo con la organización Cities of Migration (Turner, 2012, p. 11), “es esencial que a escala municipal, en las ciudades y regiones urbanas, se gestione el asentamiento y la inclusión de los recién llegados. La buena gestión puede hacer prosperar una ciudad”. Entre los casos que presenta y que pueden servir a otras ciudades para desarrollar una política hacia migrantes están los siguientes:

- Montreal: Carta de Derechos para Ciudadanos Urbanos.
- Dublín: ¿Sabía usted que puede votar? Ciudades y Democracia en Acción.
- Barcelona: Combatir la ficción con datos reales: Campaña BCN Antirrumores.
- New Haven: Ciudadanos urbanos: tarjetas de identidad municipales para lograr comunidades integradas y seguras.
- Frankfurt: La diversidad mueve a Frankfurt.
- Copenhague: Comprometerse en Copenhague
- Calgary: Los foros de empleo de Calgary se pasan al cara a cara
- Toronto: Tutorías para los inmigrantes cualificados en el Ayuntamiento
- Nueva York: *We are New York* (Nosotros somos Nueva York): clases de inglés para los más nuevos en Nueva York
- Filadelfia: La historia de Filadelfia: integración económica a través de servicios integrados

Si bien el énfasis de este documento es internacional, en este punto no sobra la referencia a los procesos de migración interna. Si bien los migrantes dentro de un país no enfrentan el problema de no contar con permiso para trabajar, con frecuencia caen en la economía informal y enfrentan brechas de protección. La gráfica 3.1 muestra que en los países de América Latina entre 20 y 40 % de las personas se han convertido en migrantes internos hacia los grupos de edad media (entre 30 y 50

años de edad). Es decir, viven en un lugar distinto al de nacimiento, medido a nivel de división administrativa mayor (por ejemplo, estado o provincial).

**GRÁFICA 3.1 MIGRACIÓN INTERNA DURANTE LA VIDA
DIVISIÓN ADMINISTRATIVA MAYOR**



Fuente: Cálculos propios con información del Banco de datos en línea sobre Investigación de la Migración Internacional en América Latina y el Caribe (IMILA), del Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (Celade) <<http://www.cepal.org/celade/migracion/imila/>>.

Los problemas no son sólo de las ciudades, pero por su tamaño y capacidad de gobierno, las ciudades grandes tienen un interés especial en la adaptación de los inmigrantes. Requieren de coordinación “hacia arriba” con los gobiernos nacionales, y “hacia abajo”, con las múltiples comunidades que usualmente conforman una ciudad. Por ello, los gobiernos de las ciudades grandes pueden jugar un rol en resolver los problemas que en ocasiones son difíciles de atender a gobiernos nacionales. Una agenda de apoyo a los migrantes en las ciudades puede ser la siguiente:

- Dificultades en aprender el idiomas
- Educar a los niños e integrarlos en la escuela
- Conseguir empleo
- Conseguir vivienda
- Acceder a servicios, especialmente cuando hay temor a la deportación
- Transporte, cuando no se puede obtener licencia de manejar
- Barreras culturales.

3.3. Comercio y migración⁵

El crecimiento de la economía global tiene causas comunes con el gran crecimiento de la migración desde los años ochenta. No es casualidad que se dé más migración al tiempo que la inversión extranjera y el comercio tiene un crecimiento tan importante. Hasta ahora, el avance en normalizar las relaciones comerciales entre los países no ha tenido una contraparte suficientemente rica en el ámbito laboral y de la protección social.

Los acuerdos de la Organización Mundial de Comercio (OMC) y los acuerdos comerciales regionales (como el Tratado de Libre Comercio –TLC– y Mercosur) son relevantes para el tema de migración. En el marco de la OMC, el modo cuatro del Acuerdo General para el Comercio de Servicios (GATS) se refiere directamente a la circulación transfronteriza de personas para prestar servicios en el extranjero. En el marco del GATS, esto se conoce como el “movimiento de las personas físicas”. Se define como movimiento temporal, pero el concepto de temporalidad no se especifica más en el texto.⁶

La liberalización comercial del sector servicios podría ofrecer ganancias significativas, posiblemente mayores que la liberalización del comercio internacional de mercancías. El comercio de servicios no puede prosperar si no se promueve la circulación de personas. Las principales barreras para el comercio de servicios en el modo cuatro del GATS son la política de inmigración y cuestiones de seguridad social; el posible trato discriminatorio de los proveedores extranjeros de servicios; y el reconocimiento insuficiente de las calificaciones laborales. Hay amplio acuerdo en la literatura en el sentido de que el texto del GATS, especialmente el modo cuatro, es más bien vago; aunque es potencialmente ambicioso en la práctica ha derivado en pocos compromisos para abrir los mercados. En cualquier caso, GATS trata sólo el tema de la migración temporal. Una implicación mayor de usar GATS para tratar el problema de migración es la cláusula de nación más favorecida que es parte de los acuerdos comerciales, pues significaría que dar un trato a cierto país implica extenderlo automáticamente a otros. Por otro lado el gran crecimiento de los arreglos de subrogación (*outsourcing*) genera cambios en la demanda por trabajo que pueden ser importantes en algunos casos.

Al final, el trabajador debería ubicarse donde la mezcla de productividad, calidad de vida y otros factores sea la más adecuada. Las restricciones a la migración obstaculizan este proceso, y el ajuste por medio del comercio y de la inversión puede ser lento. En algunos países ha sido importante la idea de que la política de migración sólo tiene como objetivo elevar las posibilidades de empleo para los nativos, pero ello es incongruente con la existencia misma de los acuerdos comerciales y la idea de que una mayor movilidad genera un mayor bienestar en general. Es decir, un país no gana por encerrarse, y si todos se cierran, todos pierden.

⁵ Parte de esta sección está basada en el artículo de Strutt, Poot y Dubbeldam (2008) para el gobierno de Nueva Zelanda.

⁶ Los “modos” del GATS son aquellos en que se da el comercio de servicios: transfronterizo, consumo en el extranjero, presencia comercial y movimiento de personas naturales.

Dos acuerdos que por su importancia y permanencia son referencias en el tema son la Unión Europea (UE) y el Tratado de Libre Comercio (NAFTA o TLC). La UE es un acuerdo (más bien, conjunto de acuerdos) único por la gran diversidad de países que cubre y la libre movilidad que da a las personas; originalmente, planeaba que sólo personas de mayor calificación tuvieran movilidad, pero eventualmente se optó por cubrir a todos los ciudadanos. Sin embargo, la movilidad dentro de la UE no es totalmente libre de regulaciones. Por su parte, el TLC sólo permite la movilidad temporal y lo hace sobre una base restrictiva. Por ejemplo, las personas usualmente se pueden mover si tienen un empleo o atienden un negocio.

El mensaje a llevar de esta sección es que hay un gran crecimiento de la migración temporal que se correlaciona con el crecimiento del comercio. Los acuerdos comerciales existentes no tratan en detalle el tema. Los modelos de la UE y del TLC están en dos extremos: objetivo de movilidad total y movilidad sólo para personas directamente relacionadas con actividades de empresas. La seguridad social en general no capta el fenómeno de la migración temporal. Aún los acuerdos bilaterales de seguridad social suelen requerir de una cotización mínima en cada país para poder integrar un beneficio pensionario, y tienen también el espíritu de que la migración es permanente o al menos de mediano plazo. Aquí hay un campo a explorar, pues la seguridad social puede encontrar mejores soluciones para los migrantes temporales, tanto en el ámbito de las pensiones como de los seguros de salud.

Un mensaje de esta sección es que el avance en los acuerdos internacionales de comercio ha sido lento, y especialmente lento en tratándose de temas de trabajo y protección social. Los países y las agencias de seguridad social deben buscar canales alternativos para llegar a soluciones de protección social.

3.4. Migración de trabajadores de la salud⁷

Los motivos que impulsan a migrar a los trabajadores de la industria de la salud son complejos. Los flujos migratorios responden a una amplia gama de factores que afectan todas las formas de migración (como diferencias de oportunidad entre países de envío y recepción, y la historia de las políticas y relaciones comerciales entre los países). Para los trabajadores de la salud, dependen también de las políticas relativas al personal de salud y a las instituciones, al cambio de demanda de atención de la salud (incluyendo las formas en que se responde al envejecimiento de la población), las políticas sobre el otorgamiento de licencias o registro de profesionales formados en el extranjero y a las leyes de inmigración (que en general no están diseñadas con las necesidades del sector salud en mente).

La migración de la mano de obra para la industria de servicios de salud está bajo escrutinio, en gran parte debido a preocupaciones sobre su impacto potencial en los países de origen. La razón es que el movimiento es de países en desarrollo hacia

⁷ Esta sección emplea material del reporte de la Organización Mundial de Salud de Siyam y Dal Poz (2014).

países más ricos, quienes se benefician de recibir una mano de obra de alta calificación sin haber invertido en su desarrollo.

En efecto, ésta es una migración con distintas facetas: se da de países de menos ingresos a otros que pagan más a los trabajadores de la salud y donde hay poblaciones envejecidas que requieren cuidados de largo plazo, se da en mayor grado hacia países que en general son receptores netos de migrantes y, en el caso de personal más calificado, se da una vez que el entrenamiento se ha terminado en el país de origen. Australia, Canadá, Reino Unido y Estados Unidos, en conjunto representan la mayoría de movilidad internacional de médicos y enfermeras en países de la OCDE.

El fenómeno también se ha dado dentro de América Latina. Si bien no existe información sistemática para toda la región, la evidencia parcial señala a que el fenómeno es importante. La Organización Panamericana de la Salud (OPS) ha promovido el estudio del problema en la región andina, que aparentemente es una que tiene una emigración importante (Colombia, Venezuela, Ecuador, Bolivia, Perú, Chile). Por ejemplo, el estudio de Gamero Requena (2011) indica a una emigración anual de 1991 médicos y 1293 enfermeras de la zona andina, aproximadamente de 1994 a 2008. Según ese estudio, el costo de formación de ese personal era del orden de 682 millones de dólares en gasto público, y 752 millones de dólares en gasto privado; una estimación del costo acumulado para las economías nacionales de la emigración era de 221 millones de dólares en gasto público y 153 millones de dólares en gasto privado.

Las fuentes de profesionales de la salud formados en el extranjero varían según el país receptor y de la ocupación. La India es la mayor fuente de médicos en los países en el estudio de la Organización Mundial de la Salud (OMS). Es el país que ocupa el primer lugar en el origen de médicos en Australia, el Reino Unido y los Estados Unidos y segundo lugar en Canadá. Sudáfrica también ha sido una fuente importante de médicos en todos los países excepto los Estados Unidos y es el más grande (y creciente) país de origen en Canadá. Del mismo modo, Filipinas es el país dominante de origen para las enfermeras, que representan la fuente principal para las enfermeras en Canadá, el Reino Unido y los Estados Unidos y la tercera fuente en Australia después de enfermeras procedentes de Nueva Zelanda y el Reino Unido/Irlanda.

Además de las fuentes globales, cada país tiene algunos corredores de migración específica. Por ejemplo, Estados Unidos alberga alrededor de 13 000 profesionales de la medicina mexicanos y un número considerable de enfermeras haitianas. Las visas de trabajo no han sido el camino principal para que los médicos lleguen a Estados Unidos, aunque la magnitud de la economía de Estados Unidos significa que un número considerable emigra de esta manera en términos absolutos (entre 6 000 y 8 000 profesionales de la salud llegaron con visas temporales H-1B anuales en los últimos años de la década pasada, por ejemplo). La inmigración basada en empleo es más difícil para las enfermeras que para los médicos, entre otras razones porque las reglas para la migración calificada temporal requieren con frecuencia de una licenciatura. Sin embargo, en la medida en que en los países de origen han elevado los requisitos académicos de la enfermería, se dan más personas con nivel de licenciatura y es posible que ello facilite la migración.

La adopción por los Estados miembros de la oms del Código Global de Conducta en la Contratación Internacional de Personal de Salud en 2010 representa un paso fundamental para abordar la escasez de trabajadores de la salud del mundo. La aguda escasez mundial de personal sanitario representa hoy una crisis que se prevé empeore en los próximos años. Hay una necesidad crónica en todo el mundo de aproximadamente 2.4 millones más médicos, enfermeras y parteras, así como de casi 2 millones de farmacéuticos y otros trabajadores paramédicos (oms, 2006).

Actualmente hay casi 60 millones de trabajadores sanitarios a nivel mundial, pero se distribuyen desigualmente entre países y regiones. Por lo general, son más escasos donde más se necesitan, especialmente en los países más pobres. En cualquier caso, el número total es incapaz de satisfacer las demandas de muchas poblaciones de acceso a la atención de salud que requieren. Tanto los países desarrollados como los países en desarrollo están luchando para hacer frente a los enormes desafíos planteados por el desequilibrio entre el aumento de la demanda y las dificultades de educar y entrenar a suficiente personal.

Enfermeras y médicos formados en el exterior constituyen una parte importante del personal sanitario en los principales destinos de habla inglesa; estos flujos no parece que se hayan visto afectados por la crisis económica de 2008-2009, y se espera que sigan siendo fuertes en las próximas décadas debido al envejecimiento de la población que aumenta la demanda de servicios de salud.

La industria de servicios de la salud fue una de las pocas industrias en los Estados Unidos que experimentó el crecimiento del empleo a través de la recesión de 2007-2009 y las proyecciones indican que las profesiones de la salud estarán entre las de más rápido crecimiento en los próximos años. Se espera que los nuevos puestos de trabajo para enfermeras registradas, que ya componen la mayor parte de los trabajadores de la salud, así como el empleo para ayudantes de salud en el hogar supere a casi todos los otros tipos de empleo en los Estados Unidos. Los inmigrantes representan la misma proporción de los trabajadores en ocupaciones de salud que para los empleados en general (16 %). Por otro lado, los inmigrantes están representados en los extremos de ocupaciones altamente calificadas y poco calificadas en el sector de la salud; es decir, los inmigrantes llegan a ocupar puestos altos y bajos, y en menor grado niveles intermedios. En 2009, por ejemplo, más de un cuarto de practicantes médicos y cirujanos eran nacidos en el extranjero, como también lo eran aproximadamente una quinta parte de las personas empleadas como los dentistas; farmacéuticos; y asistentes de salud de enfermería psiquiátrica y en el hogar. Además, hay evidencia de que muchos médicos formados en el extranjero, enfermeras y otros tipos de profesionales de la salud calificados no practican en los Estados Unidos después de encontrar barreras substanciales a la práctica; es decir, en ausencia de ciertas barreras regulatorias se liberaría el empleo de personal entrenado en el extranjero. Esta situación puede llevar a “desperdicio de cerebros”, es decir, cuando los inmigrantes altamente calificados no son capaces de garantizar empleo que utiliza adecuadamente sus habilidades y educación ocupación.

Un mal resultado es que esos profesionales no practiquen en su país de destino, pero que tampoco regresen a practicar al de origen.

En Estados Unidos, los ayudantes de salud en enfermería, psiquiátricos y el hogar representan el segmento más grande de los trabajadores inmigrantes de salud, con una cifra de 463 000 (o 27 %). El total de trabajadores sanitarios extranjeros era de 1.7 millones en 2009. Estas posiciones de "cuidado directo" se asocian a baja educación y bajas barreras de entrada, y no siempre requieren un grado de la *high school* (secundaria o preparatoria). Los asistentes de enfermería psiquiátrica y salud en el hogar (22 % de los cuales son extranjeros) a menudo están involucrados en el cuidado de ancianos y probablemente la demanda crezca al transitar la generación del "baby boom" en la vejez. Según un estudio, los trabajadores de atención directa tienden a ingresar a Estados Unidos a través de reglas basadas en la unión de familias, y otros canales previstos en las leyes de inmigración no directamente relacionados con el empleo.

Siguiendo con la inmigración a Estados Unidos, que es el principal destino en la región, tenemos que si bien la distribución regional de los trabajadores inmigrantes varía según las ocupaciones específicas de atención de la salud, Asia se mantiene como la región de origen predominante. Sin embargo, hay excepciones a este patrón en casi todas las ocupaciones de apoyo de atención de la salud. Por ejemplo, el Caribe es la región más común de origen de enfermería psiquiátrica y ayudantes de salud en el hogar (34 %) y América Latina el más común para asistentes dentales (40 %).

Las estimaciones también sugieren que una proporción significativa de médicos nacidos en el extranjero y las enfermeras que ejercen en los Estados Unidos nacieron y fueron educados tal vez en países que enfrentan escasez de mano de obra de salud crítica. El *Informe sobre la salud en el mundo 2006. Colaboremos por la salud*, de la OMS, estima que en 57 países en todo el mundo hay escasez de trabajadores de los cuidados de salud: tienen menos de 23 médicos, enfermeras y parteras por cada de 10 000 personas (OMS, 2006) (cuadros 3.1 y 3.2).

Un programa que ha despertado interés es Mais Médicos, que el gobierno de Brasil lanzó en 2013. Este programa convocó a médicos extranjeros para acudir a lugares en que no había nacionales brasileños dispuestos a dar el servicio. El programa busca elevar el índice de médicos por 1 000 habitantes de 1.8 a 2.7 para 2026. Si bien la convocatoria a profesionales extranjeros recibió mucha difusión, el programa es en realidad un esfuerzo para fortalecer la oferta de médicos brasileños, y atraerlos hacia zonas suburbanas y rurales en que hay deficiencias.

Una reflexión es que, a nivel global, los países no podrán cubrir sus necesidades de profesionales con inmigrantes, y sólo países ricos están atrayendo grandes números de profesionistas. La migración de personal de la salud puede cubrir necesidades específicas y es una forma de enriquecer el capital humano de cada país, pero será necesario fortalecer la educación médica, de enfermería y paramédica, y flexibilizar el mercado de trabajo de trabajadores de la salud para impulsar el gran incremento en oferta que se requiere en todos y cada uno de los países.

**CUADRO 3.1 MÉDICOS Y ENFERMERAS ENTRENADOS EN EL EXTRANJERO
EN PAÍSES SELECTOS DE LA OCDE, CON BASE EN REGISTROS PROFESIONALES**

	Año	Número	Participación (%)
Enfermeras			
<i>Entrenados en el extranjero</i>			
Países Bajos	2005	3 479	1.4
Canadá	2007	20 319	7.9
Reino Unido	2001	50 564	8.0
Irlanda	2008	37 892	47.1
<i>Extranjeros</i>			
Italia	2008	33 364	9.4
Bélgica	2008	2 271	1.5
Doctores			
<i>Entrenados en el extranjero</i>			
Países Bajos	2006	1 282	6.1
Francia	2005	12 124	5.8
Canadá	2007	14 051	17.9
Estados Unidos	2007	6 034	18.4
Reino Unido	2008	48 697	31.5
Irlanda	2008	6 300	35.5
<i>Extranjeros</i>			
Japón	2008	2 483	0.9
Alemania	2008	21 784	5.2

Fuente: Siyam y Dal Poz (2014).

**CUADRO 3.2 ENFERMERAS Y MÉDICOS EMPLEADOS EN PAÍSES DE LA OCDE POR LUGAR DE NACIMIENTO,
BASADO EN CENSOS DE POBLACIÓN EN TORNO A 2000**

	Enfermeras	Médicos	Años de censo
Canadá	24.8	42.9	2001
Reino Unido	15.2	33.7	2001
México	0.2	1.5	2000
Estados Unidos	11.9	24.4	2000

Fuente: Siyam y Dal Poz (2014).

4. Casos de mejora y recomendaciones

4.1. Algunos casos de mejora en la protección social a migrantes

El problema de proveer un marco adecuado al trabajo y a la seguridad social para trabajadores migrantes no es sólo de países avanzados y es necesario que todos

tomen una posición proactiva, en especial con respecto a los inmigrantes no documentados. En esta sección se relatan experiencias recientes en este ámbito.

- a. De 2010 a marzo de 2015, la OIT colaboró con la Asociación Mundial de Servicios Públicos de Empleo (AMSPE) y el Sistema de Integración Centroamericana (SICA) en una iniciativa conjunta que apunta a fortalecer los servicios de intermediación laboral de servicios públicos de empleo en Centroamérica y República Dominicana. La iniciativa se implementa en el marco del proyecto de la OIT para fortalecer sistemas de formación integral, orientación e intermediación laboral (FOIL) y se basa en el modelo del servicio europeo de empleo (EURES) –una red de servicios públicos de empleo en los países de origen y destino de los migrantes–. EURES ofrece información sobre el mercado de trabajo para la salida de los migrantes y a la llegada, y ofrece cursos de habilidades. El proyecto FOIL ha logrado acuerdos bilaterales de migración laboral entre México y Guatemala y Nicaragua, Honduras y Guatemala.
- b. Otro ejemplo positivo es la Ley de Regularización 11.961 de Brasil, que facilitó la residencia temporal para los extranjeros en situación irregular. Fue aprobada por el Congreso nacional brasileño en 2009. El periodo de aplicación fue de 3 de julio a 31 de diciembre de 2009, y concedió residencia temporal por dos años. Según la Policía Federal, 42 400 extranjeros se beneficiaron de esta iniciativa (Presidencia da República, Casa Civil Subchefia para Assuntos Jurídicos, 2009).
- c. Un evento que aún no ha concluido es el referente a los llamados programas de acción diferida (DAP) que promovió el presidente Obama en Estados Unidos (Masters, 2016). En 2014, ante la falta de acción por el Congreso, y la imposibilidad logística y humanitaria de deportar a millones de personas, el gobierno de Estados Unidos expandió el programa DACA (Acción Diferida para Llegadas de Niños), que provee alivio a inmigrantes que hayan llegado al país antes de cumplir 16 años, y el DAPA (Acción Diferida para Padres de Americanos y Residentes Permanentes Legales), para proveer apoyo a los padres indocumentados de ciudadanos y residentes legales. Se estima que este programa aplica en forma mayoritaria a hispanos (en torno al 90 % de los beneficiarios). Si bien DACA y DAPA son programas análogos a otros que han tenido administraciones anteriores, Texas y otros doce estados demandaron a la Administración Obama por no aplicar las leyes de migración, y en junio de 2016 la Suprema Corte emitió una sentencia de una página sin tomar una decisión al respecto, lo que significó que los programas están bloqueados a la fecha de redactar este documento.
- d. Los convenios internacionales de seguridad social definen un mínimo que deberían alcanzar los países en el mediano plazo. Estos instrumentos son también conocidos como convenios de “totalización y doble tributación”, pues simplemente llevan a reconocer el trabajo de las personas en distintos países, y evitan que se cobren impuestos dobles por el mismo tiempo de trabajo. El documento de la CISS y de la OEA contiene una revisión reciente del estatus de estos convenios en la región. Siendo el trabajo un derecho humano, no debería haber razón para no celebrar estos convenios. En la práctica, la mayor parte de la migración en el continente americano no está cubierta por estos convenios, incluyendo a la mayor parte de la migración documentada.

Hay dos obstáculos importantes para lograr avances. El primero es que los países emisores de migrantes no siempre cuentan con instituciones suficientes para administrar los convenios, pues se requiere confiabilidad en la entrega de información, en la realización de los pagos y en general en la integridad del sistema para que los países que efectuarán el pago acepten celebrar un convenio. En segundo lugar, el tema se mezcla con el de migración y se confunde el reconocimiento de los derechos de personas que trabajan con una supuesta conducta grupal ilegal que amerita castigo a todo el grupo (el llamado sesgo por homogeneidad de grupo en la psicología social). Cualquiera que sea la explicación, la realidad es que los últimos años han sido de poco avance en la materia. Se mantienen en operación convenios importantes desarrollados con anterioridad, pero la mayor parte de los migrantes internacionales permanece sin un reconocimiento por las contribuciones efectuadas a la seguridad social.

- e. De la literatura académica, Ulf Rinne (2012) explica que hay dos vertientes: la relativa a la evaluación de programas del Mercado de trabajo, y la que trata la integración de los inmigrantes. En adición a las políticas de selección se dan cuatro tipos de políticas principalmente: (i) programas de introducción, (ii) entrenamiento en el idioma; (iii) programas de mercado de trabajo; (iv) políticas antidiscriminación

4.2. Recomendaciones de corto y de largo plazo para una agenda de migración y seguridad social

La incertidumbre no ha hecho más fácil mejorar la protección social de los migrantes. La época de conflicto político y terrorismo que se vive desde la década pasada afecta a las políticas de migración y a sus complementos sociales. Nadie piensa que los migrantes sean en casi su totalidad algo distinto a trabajadores y sus familiares, pero el uso de políticas restrictivas de movilidad por razones de seguridad ha afectado el desarrollo de políticas amigables a los inmigrantes.

También hay falta de avance en los foros multilaterales de comercio. Evidencia de ello son las dificultades que han enfrentado los gobiernos en el marco de la llamada Ronda de Doha, que inicia en 2001 y que se esperaba concluir en 2005. Esa dificultad de acuerdos en ámbitos de comercio e inversión es aún más profunda en temas sociales y de migración, como lo indica la sección sobre los convenios de la OIT en la materia (vimos que la minoría de los países se adhiere a ellos).

La falta de acuerdos multilaterales genera el riesgo que el espacio para la gobernanza global sea ocupado por las instituciones que dejan al margen a las naciones más débiles, y que soluciones que requiere la acción colectiva de los países no se lleven a cabo.

Dentro de la complejidad de la política mundial, el tema de los derechos sociales ha demostrado ser uno de los más difíciles. Los derechos sociales fundamentales han sido difíciles de integrar con las negociaciones comerciales. La seguridad social trabaja sobre una base territorial, con derechos y obligaciones definidas por los

gobiernos nacionales. A pesar de los acuerdos de totalización la gran mayoría de los migrantes internacionales en el continente americano no está cubierta por ellos.

Por ello, es pertinente listar posibles políticas para mejorar el diálogo internacional y avanzar en soluciones a los problemas de protección de los migrantes. La siguiente es una lista de propuestas al respecto. A continuación, planteamos problemas en términos de debilidades y fortalezas, para enfocar la discusión acerca de qué puede hacer la seguridad social para contribuir a elevar la protección a migrantes. Ésta es una lista a discusión más que una lista de propuestas.

- *Mejorar la administración de la seguridad social para registrar a los migrantes*
DEBILIDAD: Deficiencias en el registro de migrantes, tanto de salida como de entrada al país. Los países de origen han hecho esfuerzos muy bajos para administrar la migración de sus nacionales; no hay bases de datos confiables que sirvan para un diálogo y para la administración de casos con los sistemas de migración y seguridad social de los países de destino.
FORTALEZA: Considerando que la seguridad social es el ámbito en que se tiene mayor contacto con los inmigrantes, y que las personas tienen un incentivo a mantener actualizada su información con las agencias de seguridad social, se debe trabajar con las autoridades de migración para mejorar el registro administrativo de los migrantes, tanto en procesos de entrada como de salida de la fuerza de trabajo y del país.
- *Diseñar nuevos instrumentos formales de comunicación entre los países*
DEBILIDAD: Los convenios de la OIT sobre migración han sido ratificados por una minoría de países. Si bien contienen disposiciones básicas para la protección social, no son generalmente aceptados. Algunas agencias no están en posibilidad legal de registrar a los migrantes como tales debido a restricciones legales.
FORTALEZA: Los países tienen interés en conocer mejor a los migrantes, no importa que sean temporales o permanentes, inclusive si son indocumentados. La comunicación efectiva, estructurada entre países puede ser la base para plantear opciones realistas para avances multilaterales y bilaterales en temas de protección social.
- *Reconocer que la migración no es un fenómeno temporal y que se requieren soluciones permanentes de protección social*
DEBILIDAD: Las reglas de migración y de seguridad social se basan en la visión de un trabajador que lleva a cabo toda su carrera en un solo país. En ausencia de programas trabajo temporal se eleva la presión de la migración indocumentada y se eleva el costo de la migración de regreso.
FORTALEZA: La migración es una realidad, no como caso especial, sino como una parte importante de la fuerza de trabajo en varios países. Las leyes de seguridad social deben adaptarse para que la regla sea la protección social de todos, incluyendo a los migrantes, y no que sólo por excepción se logre la misma. El establecimiento de programas temporales de migración disminuiría la presión de la migración indocumentada.

- *Apoyar a países con debilidad institucional para mejorar sus sistemas de información*
DEBILIDAD: Algunos países pequeños o con baja cobertura de la seguridad social no pueden acceder al modelo de convenios internacionales de totalización y doble tributación por carecer de capacidad administrativa.
FORTALEZA: Los organismos financieros internacionales pueden apoyar el desarrollo de sistemas administrativos de registro a la seguridad social y a los migrantes en particular para facilitar la realización de convenios internacionales.
- *Facilitar la integración familiar y proteger a niños*
DEBILIDAD: las políticas migratorias pueden estar por encima de las legislaciones civiles y las políticas de unificación familiar, desprotegiendo a niños, incluyendo aquellos que ya tienen la nacionalidad del país de destino de los padres.
FORTALEZA: las leyes migratorias deben prestar atención especial a los casos que involucran niños y facilitar la unión familiar, evitando la separación súbita de la familia y la detención de niños.
- *Promover una agenda de protección social a migrantes a nivel de ciudades*
DEBILIDAD: Las políticas migratorias se definen por los gobiernos nacionales, pero de forma creciente los retos de integración de los migrantes se dan en las grandes urbes que concentran el trabajo y las familias migrantes.
FORTALEZA: Desarrollar agendas de protección social conjuntas entre la seguridad social y las ciudades con alta incidencia de inmigrantes. Además del tema internacional, la migración interna se asocia a que los migrantes en las ciudades con frecuencia estén en la economía informal, por lo cual también hay ahí un espacio de cooperación entre ciudades y agencias de seguridad social.
- *Reconocer los desbalances en oferta y demanda de personal para la salud y facilitar su migración temporal*
DEBILIDAD: Hay una brecha global en la oferta de personal médico, de enfermería y paramédico. Algunos países están atrayendo personal por sus mayores salarios, otros tienen políticas activas para reclutar personal. En balance, se requiere incrementar la oferta global. El personal médico, de enfermería y paramédico tiende a migrar a empleos en países más ricos, haciendo perder su inversión a países de menores ingresos.
FORTALEZA: Los organismos de seguridad social que financian servicios de salud deben trabajar con los proveedores para encontrar soluciones para incrementar la oferta nacional de médicos. La migración de personal debe darse cumpliendo los principios éticos que ha resumido la OMS. Permitir la migración temporal puede ayudar a resolver los problemas en los países de destino sin dañar en forma indebida la oferta de médicos y enfermeras en los países de salida.

5. Referencias

- Abel, G. J. y Sander, N. (2014). Quantifying global international migration flows. *Science*, 343(6178), 1520-1522. doi:10.1126/science.1248676

- Aydemir, A. y Borjas, G. J. (2011). Attenuation bias in measuring the wage impact of immigration. *Journal of Labor Economics*, 29(1), 69-113.
- Banco Mundial. (2016). *Global Payment Systems Survey*. Washington, D.C.: Autor. Recuperado de www.worldbank.org/en/topic/paymentsystemsremittances/brief/gpps [24 de abril de 2016].
- Baruah, N. y Cholewinski, R. (eds.). (2006). *Handbook on Establishing Effective Labour Migration Policies in Countries of Origin and Destination*. Organization for Security and Co-operation in Europe/International Organization for Migration/International Labour Office.
- Bhaskar, R., Cortés, R., Scopilliti, M., Jensen, E., Dick, Ch., Armstrong, D. y Arenas-Germosén, B. (2013). *Estimating Net International Migration for 2010 Demographic Analysis: An Overview of Methods and Results* (Population Division Working Paper No. 97). Washington, D.C.: U.S. Census Bureau.
- Borjas, G. J. (1999). The economic analysis of immigration. En O. Ashenfelter y D. Card (eds.), *Handbook of Labor Economics*, Vol. 3. Ámsterdam: Elsevier Science B. V.
- Camarota, S. A. (10 de septiembre de 2015). *Welfare Use by Immigrant and Native Households* [Background]. Center for Immigration Studies.
- Davis, L. S. y Deole, S. S. (2015). *Immigration, Attitudes and the Rise of the Political Right: The Role of Cultural and Economic Concerns over Immigration* (Working Paper 5680). CESIFO.
- Executive Office of the President. (2013). *The Economic Benefits of Fixing Our Broken Immigration System*. Washington, D.C.: The White House. Recuperado de <https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/docs/report.pdf> [agosto de 2016].
- Gamero Requena, J. H. (2011). *Impacto financiero de la emigración de médicos y enfermeras del Área Andina. Un ejercicio de consolidación de documentos país*.
- Grady, P. y Grubel, H. (2015). *Immigration and the Welfare State Revisited Fiscal Transfers to Immigrants in Canada in 2014*. Vancouver: Fraser Institute, Studies in Immigration and Refugee Policy.
- Grubel, H. y Grady, P. (2012). *Fiscal Transfers to Immigrants in Canada: Responding to Critics and a Revised Estimate*. Vancouver: Fraser Institute, Studies in Immigration and Refugee Policy.
- Hackett, C., Cooperman, A. y Ritchey, K. (2 de abril de 2015). The Future of World Religions: Population Growth Projections, 2010-2050. *Pew Research Center*. Recuperado de http://www.pewforum.org/files/2015/03/PF_15.04.02_ProjectionsFullReport.pdf
- IOM. (2013). *World Migration Report. Migrant Well-being and Development*. Ginebra: Autor.
- IOM. (enero, 2017). Key Migration Terms. *International Organization for Migration*. Recuperado de <http://www.iom.int/key-migration-terms>
- Javdani, M. y Pendakur, K. (2014). Fiscal effects of immigrants. *Journal of International Migration and Integration*, 15(4), 777-797.
- Keith, L. (2015). *Protecting undocumented children: Promising policies and practices from governments*. Platform for International Cooperation on Undocumented Migrants.
- Krogstad, J. M., Passel, J. S. y Cohn, D'V. (2014). 5 facts about illegal immigration in the U.S. *Pew Research Center-Factank*. Recuperado de <http://pewrsr.ch/2f5DxP0> [2017].
- Masters, J. (2016). *The U.S. Supreme Court and Obama's Immigration Actions*. *Council on Foreign Relations*. Recuperado de www.cfr.org/immigration/us-supreme-court-obamas-immigration-actions/p37630

- National Immigration Law Center. (2014). *Immigrants and the Affordable Care Act 2014*. Recuperado de <https://www.nilc.org/issues/health-care/immigrantshcr/> [enero de 2017].
- Nuschler, D. y Siskin, A. (2010). *Social Security Benefits for Noncitizens* (Congressional Research Service RL32004). Washington, D.C.
- OEА y CISS. (2015). *Análisis de convenios bilaterales y multilaterales de seguridad social en materia de pensiones*. Autor. Recuperado de www.ciss.net/wp-content/uploads/2015/12/Analisis-de-convenios-011215.pdf.
- OEА y OCDE. (2015). *Migración Internacional en las Américas. Tercer Informe del Sistema Continuo de Reportes sobre Migración Internacional en las Américas (Sicremi)*. Washington, D.C.: Organización de los Estados Americanos.
- OIT. (2015a). *Global estimates of migrant workers and migrant domestic workers: Results and methodology*. Ginebra: Autor.
- OIT. (2015b). *ILO's Sub-regional Programme for Developing Integrated Training and Labour Intermediation Systems (FOIL)*. Autor. Recuperado de www.ilo.org/dyn/migpractice/migmmain.showPractice?p_lang=en&p_practice_id=99
- OIT. (2015c). *Migraciones laborales en Argentina: protección social, informalidad y heterogeneidades sectoriales*. Buenos Aires: Organización Internacional del Trabajo, Oficina de País de la OIT para la Argentina.
- OMS. (2006). *Informe sobre la salud en el mundo 2006. Colaboremos por la salud*. Ginebra: Autor.
- Presidencia da República, Casa Civil Subchefia para Assuntos Juridicos. Lei No. 11.961 de 2 de julio de 2009, Brasil.
- Rinne, U. (2012). *The Evaluation of Immigration Policies* (IZA Discussion Paper 6369).
- Scott, M. E., Bradford Wilcox, W., Ryberg, R. y DeRose, L. (2015). *World Family Map 2015, Mapping Family Change and Child Well-Being Outcomes*. Child Trends and Social Trends Institute.
- Siyam, A. y Dal Poz, M. R. (2014). *Migration of health workers. WHO code of practice and the global economic crisis*. Ginebra: World Health Organization.
- Social Security Administration. (2016). *International Social Security agreements*. Washington, D.C.: Autor. Recuperado de https://www.ssa.gov/international/agreements_overview.html [octubre de 2016].
- Stepler, R. y Brown, A. (2016). Statistical portrait of Hispanics in the United States. *Pew Research Center*. Recuperado de <http://www.pewhispanic.org/2016/04/19/statistical-portrait-of-hispanics-in-the-united-states-key-charts/> [enero de 2017].
- Strutt, A., Poot, J. y Dubbeldam, J. (2008). *International Trade Negotiations and the Trans-Border Movement of People: A Review of the Literature*. Hamilton: Department of Labour.
- The National Academies of Sciences, Engineering, and Medicine. (2016). *The Economic and Fiscal Consequences of Immigration*. Washington, D.C.: The National Academies Press. doi:10.17226/23550.
- Turner, K. (2012). *Buenas ideas de ciudades triunfadoras. El liderazgo municipal en la integración de los inmigrantes*. Toronto: Fundación Bertelsmann/Maytree Foundation/Cities of Migration.
- us Department of Homeland Security. (2015). *Yearbook of Immigration Statistics 2015 and Data Tables*. Office of Immigration Statistics. Recuperado de <https://www.dhs.gov/immigration-statistics> [enero de 2017].

- Wessler, S. F. et al. (2011). *Shattered families: the perilous intersection of immigration enforcement and the child welfare system*. Nueva York: Applied Research Center. Recuperado de <http://www.immigrationresearch-info.org/report/other/shattered-families-perilous-intersection-immigration-enforcement-and-child-welfare-syst>
- Zong, J. y Batalova, J. (13 de julio de 2016). Brazilian Immigrants in the United States. *Migration Policy Institute*. Recuperado de <http://www.migrationpolicy.org/article/brazilian-immigrants-united-states>