



DIÁSPORA Y MERCADO DE TRABAJO EN BOLIVIA. UNA MIRADA PENSANDO EN EL RETORNO VOLUNTARIO

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

<http://www.migracion-ue-alc.eu/> - info@migracion-ue-alc.eu

La Unión Europea es una asociación económica y política única, formada por 28 países europeos.

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

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

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

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

<http://europa.eu/>

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

Federico Suárez - fsuarez@fiiapp.org

Calle Beatriz de Bobadilla, 18, 28040 Madrid – España

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

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

DIÁSPORA Y MERCADO DE TRABAJO EN BOLIVIA. UNA MIRADA PENSANDO EN EL RETORNO VOLUNTARIO



Autora: Marcela Alcocer Rodríguez

La Paz, mayo de 2013

Marcela Alcocer Rodríguez es politóloga, con especialidades en Cooperación Internacional para el Desarrollo. Especialista en gestión de Migraciones Laborales Internacionales, Gestión de Micro finanzas, Desarrollo Empresarial de Pequeñas Empresas y Especialista en Género y Desarrollo Económico Local, Centro Internacional de Formación (CIF) de Turín, Italia de la OIT. Tiene amplia experiencia en gerencia de proyectos y definición de políticas.

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



AGRADECIMIENTOS

La autora agradece el apoyo brindado por el equipo de la Dirección General de Empleo del Ministerio de Trabajo, de la Dirección General de Asuntos Consulares del Ministerio de Relaciones Exteriores, a la Dirección del Sistema Plurinacional del Sistema de Certificación por Competencias del Ministerio de Educación, a la Dirección General de Migraciones del Ministerio de Gobierno y al Viceministerio de la Micro y Pequeña Empresa, en facilitar el acceso a la información.

NOTA AL LECTOR

El proyecto “Fortalecimiento del diálogo y de la cooperación entre la Unión Europea (UE) y América Latina y Caribe (ALC) para el establecimiento de modelos de gestión sobre migración y políticas de desarrollo” tiene por objetivo fortalecer las capacidades institucionales en la gestión de políticas migratorias ligadas a las realidades del mercado laboral y en particular a los procesos de retorno voluntario de migrantes*.

Es en este contexto que se elaboran una serie de cuatro estudios sobre mercado de trabajo y migración en Argentina, Bolivia, Colombia y Panamá, cuyo objetivo es presentar las principales características de las diásporas nacionales y del mercado laboral con el fin de apoyar el diseño de políticas públicas centradas en la reintegración laboral de los migrantes que hayan decidido voluntariamente regresar a sus comunidades de origen.

En el caso de Panamá, debido a su naturaleza migratoria como país de origen, destino y tránsito, el estudio se enfoca también en los diferentes colectivos de inmigrantes en el país.

Los cuatro estudios se encuentran disponibles en la página web del proyecto: www.migracion-ue-alc.eu.

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

RESUMEN

Los procesos migratorios ocurren desde hace mucho tiempo, sin embargo los motivos que los generan en la actualidad han variado. La globalización es la principal causa por la que millones de personas de países en vías de desarrollo viajan a las naciones con mayores oportunidades de empleo y mejores ingresos, con la ilusión de forjar un mejor destino para sus familias y elevar su nivel de vida.

En Bolivia, la recuperación económica ocurrió debido a la elevación de los precios internacionales y mayor demanda de los recursos naturales en el sector minero y de hidrocarburos.

En los últimos cinco años, los sectores que generaron más empleo, son la empresa familiar, trabajo por cuenta propia, empresa privada y sector público.

El empleo en Bolivia se caracteriza por una débil estabilidad laboral, salarios bajos y limitado acceso a la seguridad social, lo que motiva a las personas a emigrar.

El Ministerio de Relaciones Exteriores de Bolivia calcula que aproximadamente dos millones de bolivianos viven fuera del país, lo que representa casi el 20% de la población boliviana. Se estima que Argentina alberga el 60% de emigrantes bolivianos, mientras que en España vive el 16% y en Estados Unidos el 12%.

¿Entonces hacia donde se enfocan las políticas de empleo que se desarrollan en Bolivia? Entre las más recientes políticas de empleo se encuentran: el incremento en la inversión pública, las políticas crediticias y el fondo financiero minero. Por otro lado también existen políticas de empleo pasivas como los actuales programas de protección social, que incluyen los bonos Juana Azurduy, Juancito Pinto y la Renta Dignidad.

A pesar de la crisis financiera de la Unión Europea y particularmente de España, el número de retornos a Bolivia no es significativo. Con todo, la flexibilidad de los migrantes bolivianos para cambiar de actividad laboral de un sector a otro, se refleja en la cantidad de remesas enviadas a Bolivia puesto

que pese a la crisis la disminución en el envío de remesas no fue significativa si no muy inferior al promedio del resto de los países de Latinoamérica.

Finalmente, existe en la actualidad una plataforma legal que podría garantizar el desarrollo de una política de reintegración laboral que permita articular una política migratoria con la política nacional de empleo que el gobierno boliviano inicio con el objetivo de definir puntos prioritarios para desarrollar programas para el retorno de migrantes.

ABSTRACT

Migration processes occur since long ago, however, the reasons that currently generate them have changed. Globalization is the main reason why millions of people from developing countries are traveling to the nations with greater employment opportunities and higher incomes, with the hope of building a better future for their families and raise their standard of living.

In Bolivia, the economic recovery occurred due to the rising of international prices and the increase of the demand for natural resources such as the mining and hydrocarbon.

In the past five years, the major generators of employment have been family business, self-employment, private enterprise and public sector.

Employment in Bolivia is characterized by low job security, low wages and limited access to social security, which motivates people to migrate.

The Ministry of Foreign Affairs of Bolivia estimated that approximately two million Bolivians were living outside the country, representing nearly 20% of the Bolivian population. It is estimated that Argentina is home to 60% of Bolivian migrants, while in Spain live a 16% and in the U.S., a 12%.

So where to focus employment policies developed in Bolivia? Among the most recent employment policies we find: the increase of public investment, credit policies and mining financial background. On the other hand there are also passive employment policies such as the current social protection programs which include the bonds Juana Azurduy, Juancito Pinto and the Renta Dignidad.

Despite the financial crisis in the European Union and particularly in Spain, the number of returns to Bolivia is not significant. However, the flexibility of Bolivian migrants to change labor activity across sectors is reflected in the amount of remittances sent to Bolivia as, despite the crisis, the decline in remittances was not significant and well below the average the rest of the countries of Latin America.

Finally, there is now a legal platform that would ensure the development of a labor reintegration policy to articulate an immigration policy with national employment policy that the Bolivian government began with the objective of identifying priority issues to develop programs for returning of migrant.

TABLA DE CONTENIDO

Introducción.....	13
1. Perfil de la diáspora boliviana en el exterior.....	15
1.1. Factores determinantes de la migración boliviana.....	15
1.2. Principales flujos migratorios de bolivianos y bolivianas.....	18
1.3. Características de los bolivianos en los principales países, retorno de los nacionales.....	19
2. Un diagnóstico del empleo en Bolivia.....	23
2.1. Características del Mercado de Trabajo en Bolivia.....	23
2.2. Los principales problemas del empleo en Bolivia.....	31
2.3. Las políticas de empleo en la Bolivia Actual.....	35
3. Experiencia del retorno en Bolivia.....	41
3.1. Retorno de los Trabajadores Migrantes.....	41
3.2. El proceso de apoyo a los retornados.....	42
4. Hacia una política de reintegración.....	46
5. Análisis de la información, conclusiones y recomendaciones.....	61
5.1. Conclusiones.....	61
5.2. Recomendaciones y Perspectivas, hacia una Política de Reintegración.....	64
Bibliografía.....	67
Lista de acrónimos.....	69
Anexos.....	71

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1. Bolivianos en el exterior.....	19
Gráfico 2. Evolución de la población boliviana en España por sexo (años 2000-2012).....	20
Gráfico 3. Evolución de personas procedentes de Bolivia con certificado de registro o tarjeta de residencia en vigor en España (2006-2012).....	20
Gráfico 4. Ramas de actividad en los que se insertan los trabajadores afiliados al Régimen General. (Datos a diciembre 2009).....	21
Gráfico 5. Población total en miles por rango de edad y sexo (Datos a diciembre 2001).....	23
Gráfico 6. Población total y por condición de actividad.....	24
Gráfico 7. Bolivia: Evolución de la tasa de empleo abierto y tasa de crecimiento del PIB.....	25
Gráfico 8. Bolivia: Distribución porcentual de la población en la rama de actividad principal y según sexo.....	26
Gráfico 9. Bolivia: Distribución porcentual de la población urbana en la rama de actividad principal y según sexo.....	27
Gráfico 10. Bolivia: Distribución porcentual de la población según categoría en el empleo, 2000 - 2009.....	27
Gráfico 11. Bolivia: Distribución porcentual de la población en la ocupación principal, según sector del mercado de trabajo, 2000 - 2009.....	28

LISTA DE CUADROS

Cuadro 1. Salario Mínimo Nacional de Bolivia 1996-2009.....17

Cuadro 2. Políticas sectoriales de empleo.....36

Cuadro 3. Políticas de Redistribución y de Protección Social.....36

Cuadro 4. Las políticas activas de empleo en Bolivia.....37

LISTA DE ANEXOS

Anexo 1: Glosario de términos.....	71
Anexo 2: Políticas sectoriales de empleo.....	75
Anexo 3: ACOBE. Encuesta sobre migración boliviana a España. 2010....	79
Anexo 4: Artículos de la Constitución boliviana con referencias a la migración.....	88

INTRODUCCIÓN

Analizar las migraciones es abordar procesos dinámicos y sensibles y controversiales como es la relación entre migración y empleo en los países emisores de población, en este marco se intenta combinar y aclarar en qué condiciones la migración puede tener efectos positivos sobre el desarrollo y en cuales las consecuencias serán contrarias al avance de las comunidades y los países de origen sin dejar de lado las implicaciones políticas de las opciones en juego.

La presente investigación, se realiza en el marco del proyecto “Fortalecimiento del diálogo y la cooperación entre la Unión Europea (UE) y América Latina y el Caribe (ALC) para el establecimiento de modelos de gestión sobre migración y políticas de desarrollo”, el cual es implementado por la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) en asociación con la Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP), con el objetivo de contribuir a mejorar las capacidades de las instituciones nacionales y regionales para la elaboración y actualización de fuentes de información sobre las migraciones.

Este documento analiza la migración internacional boliviana bajo el contexto de la realidad nacional e internacional. Considera el marco normativo del país, los avances a nivel de políticas, estrategias e instrumentos.

Consta de cinco capítulos, en el primero se describen las principales características cualitativas y cuantitativas de la diáspora Boliviana, los principales factores de la emigración boliviana, se analiza la estimación del número de bolivianos de los principales flujos migratorios, y las características de los bolivianos en los principales países con mayor flujo migratorio.

En el segundo se aborda la descripción de las principales características cualitativas y cuantitativas del mercado de trabajo durante los últimos 5 años analizando las principales dificultades del empleo en Bolivia, la inestabilidad del mismo, el alcance de la políticas del mercado de trabajo en Bolivia, el desarrollo de las capacidades de mano de obra, la intermediación laboral, el programa de certificación de capacidades, los programas intensivos en mano de obra, y los bonos solidarios.

En el tercer capítulo se hace una aproximación a la identificación de las necesidades y demandas de la población migrante retornada, donde se reincorporan los migrantes retornados, se identifican los programas de apoyo al migrante retornado desarrollados en Bolivia tanto públicos como privados, el papel de los actores clave en ámbitos relativos a la gestión de las políticas y de los programas de retorno y de reintegración en Bolivia.

En el cuarto capítulo se sistematizan varias opiniones y criterios relevantes emergentes de las preguntas realizadas en las entrevistas a las principales autoridades del Ministerio de Relaciones Exteriores, Ministerio de Trabajo y Ministerio de Educación respecto a las políticas de reintegración.

Y finalmente en el quinto capítulo se realiza un análisis de la información descrita de los factores que motivan a emigrar a los bolivianos y de las características del mercado de trabajo, para la formulación de lineamientos de políticas de reintegración a través del empleo de los migrantes que retornan voluntariamente a Bolivia. En este acápite se incluyen las conclusiones y recomendaciones del estudio.

En Bolivia las principales fuentes de información sobre la migración internacional son los censos nacionales, las encuestas de hogares y los registros administrativos. Indudablemente la más confiable la constituyen los censos nacionales, por la uniformidad en el uso de conceptos y definiciones. El último censo se realizó en noviembre de 2012 y se estima contar con los resultados finales en julio de 2013. La investigación se realizó con datos del Instituto Nacional de Estadística (INE) en base a las encuestas de mejoramiento de condiciones de vida (MECOVI 2000 - 2002), la encuesta continua de hogares 2003 - 2004, y la encuesta de hogares 2005 - 2009.

Otras fuentes de información utilizadas fueron los registros administrativos sectoriales que, tratados con fines estadísticos, permiten conocer los flujos y los stocks de la población migrante. Uno de ellos, muy usado, es el registro de control migratorio de entradas y salidas de nacionales y extranjeros.

1. PERFIL DE LA DIÁSPORA BOLIVIANA EN EL EXTERIOR

1.1. Factores determinantes de la migración boliviana

Si bien los procesos migratorios datan de hace bastante tiempo, los motivos que lo generan en la actualidad han variado. El fenómeno de la globalización es la principal causa por la que millones de personas de países en vías de desarrollo viajan a las naciones del primer mundo, con la ilusión de forjar un mejor destino para sus familias y elevar su nivel de vida. La crisis boliviana de los años 80 y los 90 ha soportado impactos internos y externos.

El programa de Migraciones y Desarrollo de la Universidad de Harvard señala que no son necesariamente ni los países más pobres, ni los sectores sociales más pobres dentro de los países emisores los que nutren la corriente migratoria: lo que obliga a contemplar otros factores como causas de la emigración, además de obtener empleo y mayores rentas en el extranjero. Otro factor para las migraciones lo señala el Banco Interamericano de Desarrollo¹ en un reciente estudio sobre la emigración donde indica que los emigrantes declaran que viajan al exterior para “enviar dinero a su familia”.

También otros estudios señalan que la migración en el mundo no depende específicamente de la mala situación económica del país de origen, sino de la bonanza en que vive el lugar de destino ideal para los emigrantes. Y así a la vez estudios opuestos indican que la migración externa es el resultado del extremo atraso, dependencia y pobreza del país de origen.

Un diagnóstico de la economía boliviana, según las autoridades del gobierno del presidente Evo Morales, señala que la coyuntura es favorable. Las estadísticas, muestran que en los últimos años las exportaciones llegaron a 2.921 millones de dólares, en 2006 alcanzaron un récord histórico al pasar a

¹ Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y Fondo de las Naciones Unidas para el Desarrollo Rural (IFAD) (2007) “Sending money home worldwide remittance flows to developing countries”. Washington D.C. – USA.

4.234 millones de dólares (2.039 millones en hidrocarburos, 1.060 millones en minerales y 767 millones en productos no tradicionales, principalmente). Este resultado fue posible gracias a la renegociación de contratos con las empresas petroleras que operan en Bolivia (medida considerada como “nacionalización” por el gobierno) que permitió mayores ingresos para el país, lo mismo que el incremento en el precio del gas natural que Bolivia exporta a Brasil y Argentina, y al alza en la cotización de los minerales en el mercado internacional.

Otros indicadores también expresan resultados ventajosos: superávit fiscal, balanza comercial favorable, estabilidad del sistema financiero, e incremento de depósitos en el sistema financiero. Entonces, si la situación del país es favorable, cabe preguntarse ¿Por qué la tendencia de la emigración externa crece? Como se muestra en estudios realizados por la empresa Apoyo Opinión y Mercado, o específicamente ver como la tendencia de la migración externa crece.

En los últimos años la recuperación económica ocurrió debido a la elevación de los precios internacionales y mayor demanda de los recursos naturales en el sector minero e hidrocarburos y una vez lograda la estabilización económica a costa de la regulación del factor trabajo, el empleo en el país presentó el siguiente panorama a tono con el proceso de nueva configuración de los mercados laborales:

- I. un ritmo más atenuado en la generación de empleo, paralelo a un descenso en la cantidad de la oferta laboral;
- II. la recuperación de los niveles de empleo asalariado, en particular en el sector empresarial, y una expansión del mercado estatal;
- III. el empleo asume un carácter distinto tornándose de menor calidad al concentrarse en el sector informal. La problemática boliviana del empleo adquiere características particulares, pues debe también considerarse dicho fenómeno de la informalidad.

Salario Mínimo Nacional en Bolivia

Otro factor motivador para la búsqueda de mejores oportunidades en países con bonanza económica lo constituyen los salarios, que son el precio pagado por el trabajo, como pago que compensa a los individuos por el

tiempo y el esfuerzo dedicado a la producción de bienes y servicios.

El Salario Mínimo Nacional en Bolivia es la cantidad fijada que se debe pagar a los trabajadores como mínimo de salario. En general, el establecimiento de un salario mínimo no anula el derecho de los trabajadores a demandar salarios superiores al mínimo establecido. En el siguiente cuadro se muestra el salario mínimo nacional de Bolivia de los años 1996 al año 2013.

Cuadro 1: Salario minimo nacional (SMN) de Bolivia 1996-2009

Año	SMN-Bs.	Equivalente en \$us
1996	223	32
1997	240	35
1998	300	43
1999	330	48
2000	355	51
2001	400	58
2002	430	62
2003	440	63
2004	440	63
2005	440	63
2006	500	72
2007	525	75
2008	577	83
2009	647	93
2010	680	98
2011	815	117
2012	1.000	144
2013	1.200	173

Fuente: GACETA OFICIAL DE BOLIVIA. Elaboración Propia.

En el cuadro 1 se puede observar la evolución del salario mínimo nacional del país en los años 1996-2013, donde aumentó en un 541%.

Es un país con mercados de trabajo débiles en términos de generación de empleos estables, con salarios mínimos bajos. La motivación para emigrar del país es altamente probable.

1.2. Principales flujos migratorios de bolivianos y bolivianas

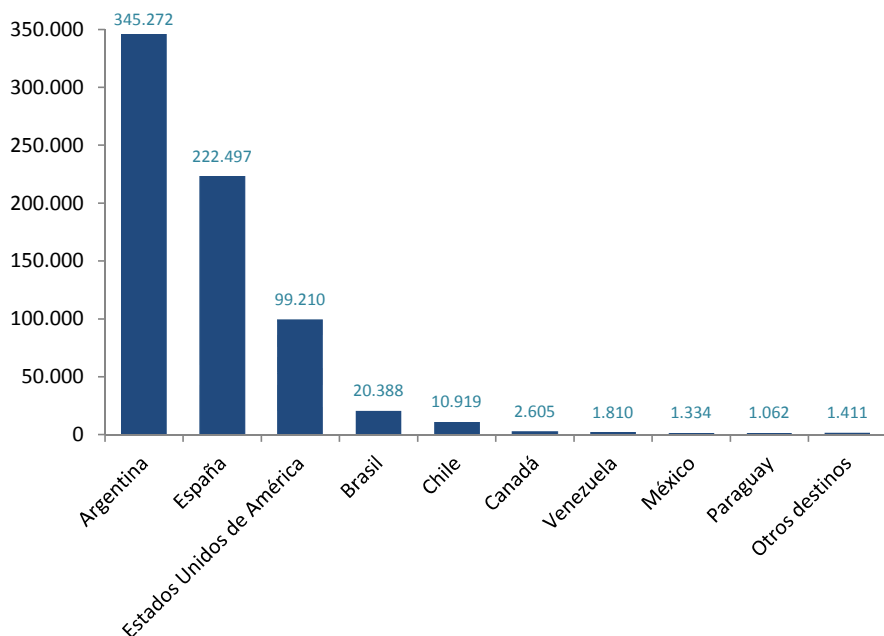
El Ministerio de Relaciones Exteriores de Bolivia estima que hay 2.107.660 ciudadanos bolivianos y bolivianas viviendo fuera de las fronteras, casi el 20% de toda la población. Argentina alberga a casi el 60% de emigrantes bolivianos, mientras que en España vive el 16% y en Estados Unidos el 12%. Los tres países reciben a casi el 90% de los emigrantes bolivianos.

Uno de los principales óbices al estudiar el hecho migratorio en Bolivia tiene que ver con la obtención de datos oficiales. El Instituto Nacional de Estadística (INE), entidad encargada de recopilar esta información, no dispone de estos datos. El año 2012 se realizó el Censo Nacional de Población y Vivienda en el cual por primera vez se incorporó una categoría sobre el tema migración internacional. En todo caso, la cuantificación de la población en situación migratoria en Bolivia resulta una incógnita ya que es utilizada desde diversos espacios (políticos, económicos, sociales, etc.) ya sea para magnificar, ya sea para invisibilizar o dramatizar unas realidades que hasta hoy se nos presentan con demasiados vacíos.

Consideramos que la cuantificación es un aspecto pendiente y fundamental a ser trabajado por las instancias públicas cuando se finalice el procesamiento de los resultados del Censo de población y vivienda 2012. Sin embargo se han generado percepciones más cualitativas que hablen de estas dinámicas tan variables que afectan a miles de personas y familias en la sociedad boliviana.

Durante los últimos diez años el flujo migratorio a la Argentina y a España se ha incrementado significativamente en los patrones migratorios internacionales que hacen a la movilidad espacial en Bolivia. Para los cuatro destinos internacionales (ver Gráfico 1) donde reside la mayor diáspora boliviana, en términos de magnitudes tendríamos: Argentina con 350 mil personas; España, con 240 mil personas, Estados Unidos 100 mil personas

Gráfico 1: Destinos principales de los bolivianos en el exterior



Fuente: Perfil Migratorio de Bolivia, OIM, 2011.

y Brasil 20 mil personas cada uno, en el caso brasileiro con un incremento continuo de esos flujos. En todo caso, diversas fuentes de información señalan que cerca de un veinte por ciento de la población boliviana se halla más allá de sus fronteras².

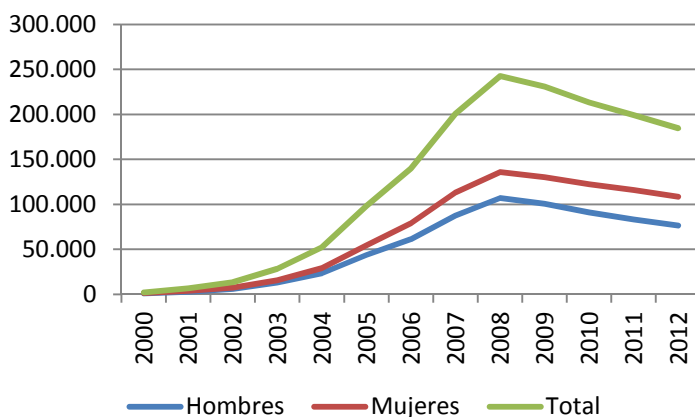
Si bien, para los bolivianos Argentina se ha constituido en uno de los principales destinos migratorios del continente, en la última década la migración de bolivianos y bolivianas al exterior ha seguido una tendencia paralela hacia países europeos, entre los que cabe destacar a España como uno de los principales destinos.

1.3. Características de los bolivianos en los principales países, retorno de los nacionales

Acorde a las cifras oficiales generadas por el padrón municipal español, el colectivo de bolivianos en España se ha incrementado notablemente,

² Unidad de Cómputo – DIGEMIG Diciembre 2011.

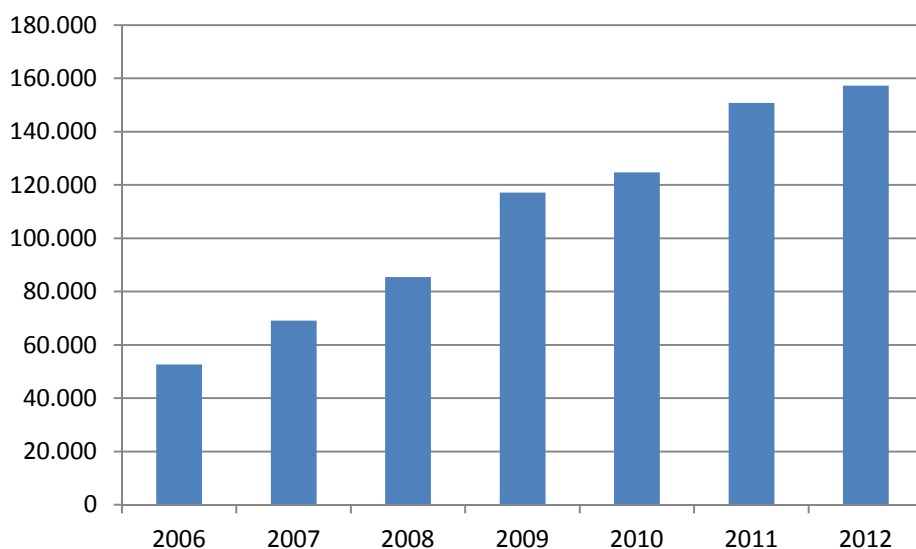
Gráfico 2: Evolución de la población boliviana en España por sexo (años 2000-2012)



Fuente: Padrón Municipal de Habitantes. Instituto Nacional de Estadística. España.

pasando de 2.117 bolivianos empadronados para el año 2000 a 184.706 para diciembre de 2012, de los cuales el 56% son mujeres y el 44% varones.

Gráfico 3: Evolución de personas procedentes de Bolivia con certificado de registro o tarjeta de residencia en vigor en España (2006-2012)

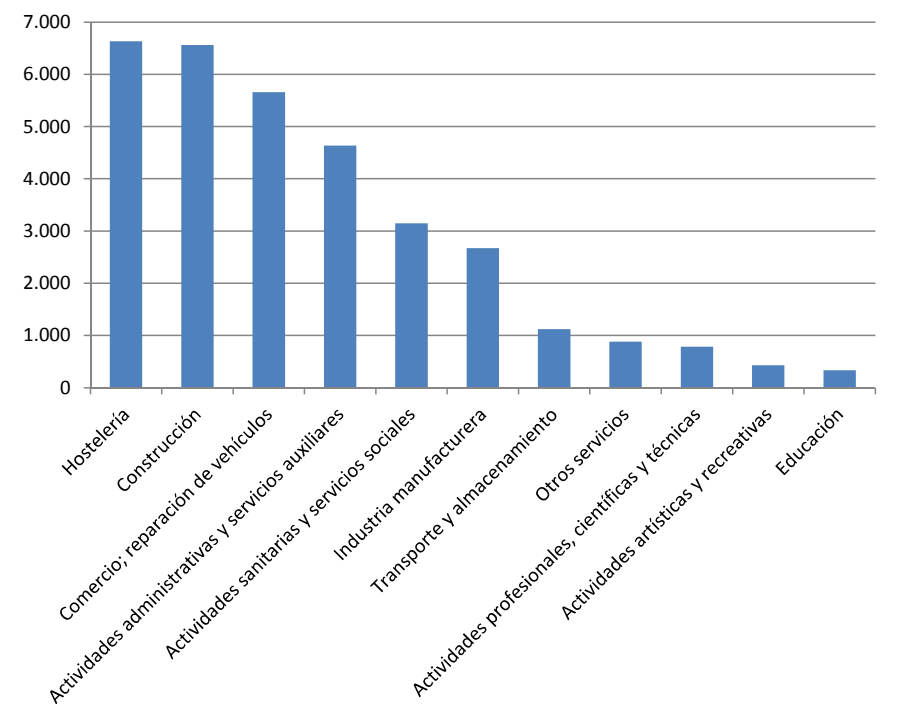


Fuente: Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración. Observatorio Permanente de la Inmigración.

El gráfico nos muestra que el crecimiento que se produce en la estadística de extranjeros con autorización de residencia en España puede no ser un buen indicador de la inmigración que se produce puesto que algunas de las personas que adquieren tal autorización ya podían encontrarse desde años anteriores en España, pero en situación irregular.

Por tanto, una parte de los bolivianos que adquirieron la autorización de residencia en 2009 no habían inmigrado este año, sino que pueden haberlo hecho en años anteriores, pero en 2009 regularizaron su situación por el procedimiento de arraigo.

Gráfico 4: Ramas de actividad en los que se insertan los trabajadores afiliados al Régimen General (Datos a diciembre 2009)



Fuente: Tesorería General de la Seguridad Social. Datos a diciembre 2009.

El gráfico muestra una mayor inserción de los trabajadores migrantes bolivianos en los sectores de la hostelería en un 19% (6.634 trabajadores), el sector de la construcción con un 17% (6.559 trabajadores), comercio y servicios con un 16% (5.634), entre las principales.

Asimismo en tiempos de crisis la movilidad laboral cobra mayor importancia por sus efectos en la recolocación de los desocupados. Los datos muestran la elevada disposición de los extranjeros para moverse de unos lugares a otros si ello resulta útil para la consecución de un empleo.

En relación al Sistema de Seguridad Social³ están incluidos las personas cualquiera que sea su sexo, estado civil y profesión, los españoles que residan en España y los extranjeros que residan o se encuentren legalmente en España, siempre que, en ambos supuestos, ejerzan su actividad en territorio nacional y sean:

- Trabajadores por cuenta ajena.
- Trabajadores por cuenta propia o autónomos.
- Socios trabajadores de Cooperativas de Trabajo Asociado.
- Estudiantes.
- Funcionarios públicos, civiles y militares.

La afiliación a la Seguridad Social es obligatoria para todas las personas incluidas en su campo de aplicación y única para toda la vida y para todo el sistema. La cotización a la Seguridad Social es obligatoria para quienes realicen una actividad que esté incluida en el campo de aplicación de cualquiera de los Regímenes del sistema, en su modalidad contributiva.

Por lo que se refiere a los datos disponibles que nos permiten analizar la movilidad laboral y territorial se cuenta con la Estadística de Variaciones Residenciales (EVR) que realiza el Instituto Nacional de Estadística a partir de los datos del Padrón Municipal; también son útiles los datos de afiliación a la Seguridad Social cuando se producen cambios entre el alta inicial y el alta actual; así como con la Encuesta de Migraciones que también realiza el INE con datos de la Encuesta de Población Activa.

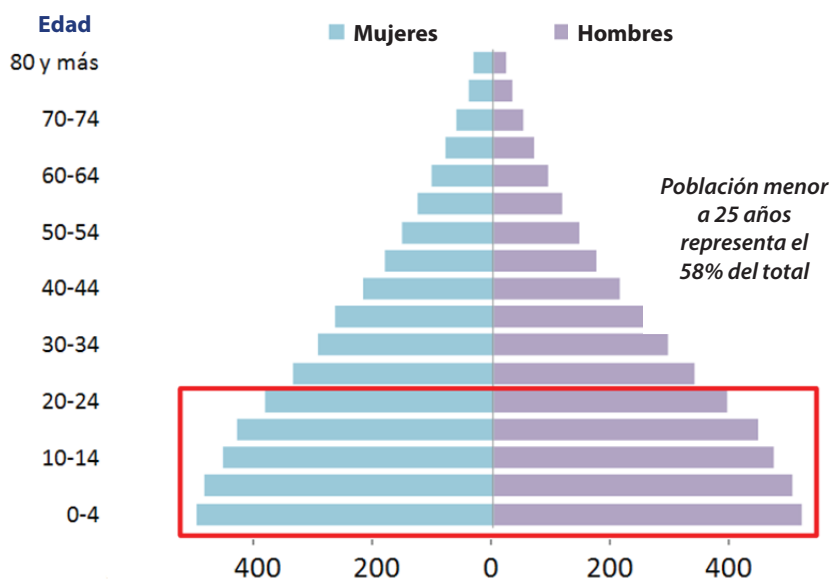
³ Bolivia firmó el Acuerdo de aplicación del Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social el 18 de abril de 2011.

2. UN DIAGNÓSTICO DEL EMPLEO EN BOLIVIA

2.1. Características del mercado de trabajo en Bolivia

Bolivia según el último Censo de Población y Vivienda realizado el 2012 cuenta con 10.389.913 habitantes, 50,07% mujeres y 49,93% hombres, estos son los resultados preliminares obtenidos luego del operativo censal efectuado en diciembre del 2012. Con relación al censo realizado en el año 2001 que reflejó que Bolivia tenía 8.274.325 habitantes, la población se incrementó en un 25,5%. Los datos finales del Censo serán presentados en junio de 2013.

Gráfico 5: Población total en miles por rango de edad y sexo (Datos a diciembre 2011)

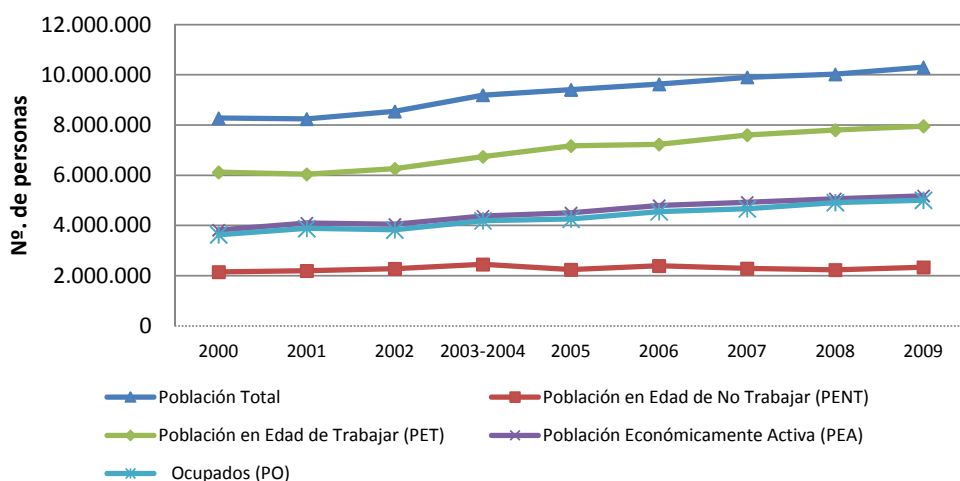


Fuente: Elaborado en base a datos del INE.

El gráfico muestra una estructura demográfica poblacional progresiva debido a que tiene un gran contingente de población joven en la base, que

va desapareciendo rápidamente según avanzan los grupos de edad, en cuya cumbre quedan muy pocos efectivos. Estas estimaciones señalan que el número de personas que engrosará las filas de la población económicamente activa irá en incremento.

Gráfico 6: Población boliviana total y por condición de actividad, 2000-2009



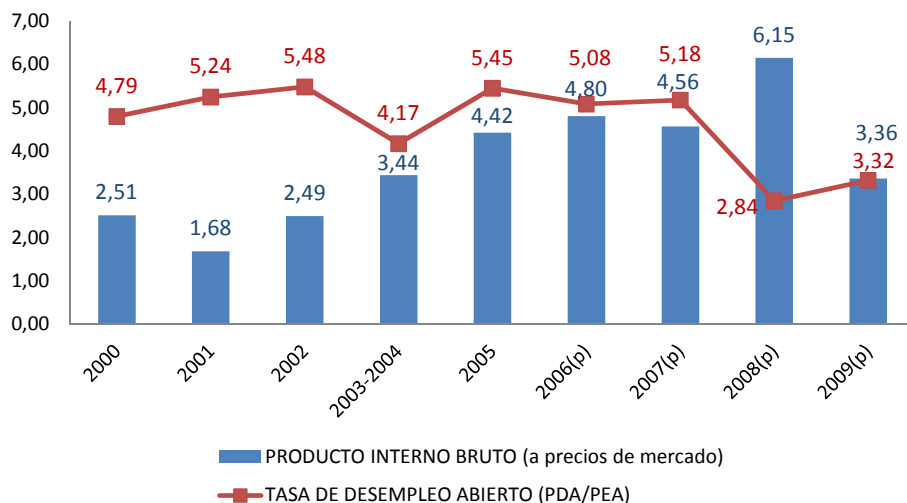
Fuente: INE Bolivia Encuestas de mejoramiento de condiciones de vida (MECOVI 2000 - 2002), encuesta continua de hogares 2003 - 2004. Elaboración Propia.

La oferta potencial de trabajo en un país está dada por la cantidad de la población en edad de trabajar. Según el gráfico 6, entre 2000 y el 2009 el aumento fue de 1.838.532 que representa un incremento del 30%, sin embargo este incremento no incide en el aumento de la población económicamente activa. Asimismo la tasa de ocupación no ha crecido paralelamente, lo que supone que los puestos de trabajo no se incrementaron al igual que la oferta laboral.

En teoría, mayor crecimiento debe estar acompañado de mayores oportunidades de empleo y por lo tanto de una disminución en la tasa de desempleo abierto⁴ (ver anexo 1). Lo que observamos es que en los 5

⁴ Al final de documento se encuentra un Glosario de Términos donde se explica los indicadores empleados en el documento.

Gráfico 7: Bolivia: Evolución de la tasa de desempleo abierto y tasa de crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB), 2000-2009



Fuente: INE Bolivia Encuestas de mejoramiento de condiciones de vida (MECOVI 2000 - 2002), encuesta continua de hogares 2003 - 2004. A partir del 2009, la cifra oficial sobre Tasa de Desempleo Abierto se calcula en base a los datos que provienen de la Encuesta de Empleo, realizada en las 9 ciudades capitales incluida la ciudad de El Alto.

últimos años, en Bolivia la tasa de desempleo abierto disminuye a partir del año 2006 y el 2008 es el período de mayor crecimiento relativo del PIB (Gráfico No. 7). Hacia finales de la primera década de los años dos mil la tasa de crecimiento del PIB se incrementa, y como era de esperarse la tasa de desempleo abierto empieza a bajar.

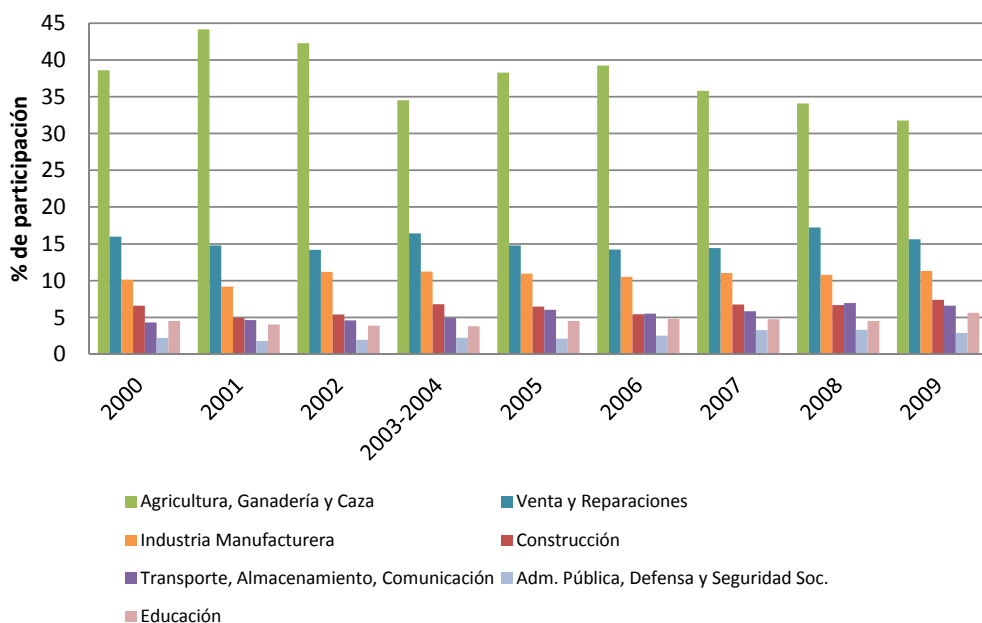
¿Qué sectores de la producción han creado más empleos?

Según el Gráfico 8, en la primera década de los años dos mil, el sector que más empleos aportó fue el de agricultura y ganadería ya que es el que más ha crecido en su capacidad de empleo (39,23%), seguido por los servicios y ventas (15,60%) que muestra un ascenso a partir del año 2007.

Por otro lado el sector manufacturero muestra una dinámica estable en la participación de la oferta de empleo con un 11,33%, esto comprueba el poco dinamismo del sector durante los últimos años.

Otro sector que ha tenido una dinámica estable en la generación de empleo es el sector de la construcción con un 7,40% con una ligera baja el año 2006 y un leve incremento el 2009.

Gráfico 8: Bolivia: Distribución porcentual de la población ocupada según actividad económica en la rama de actividad principal

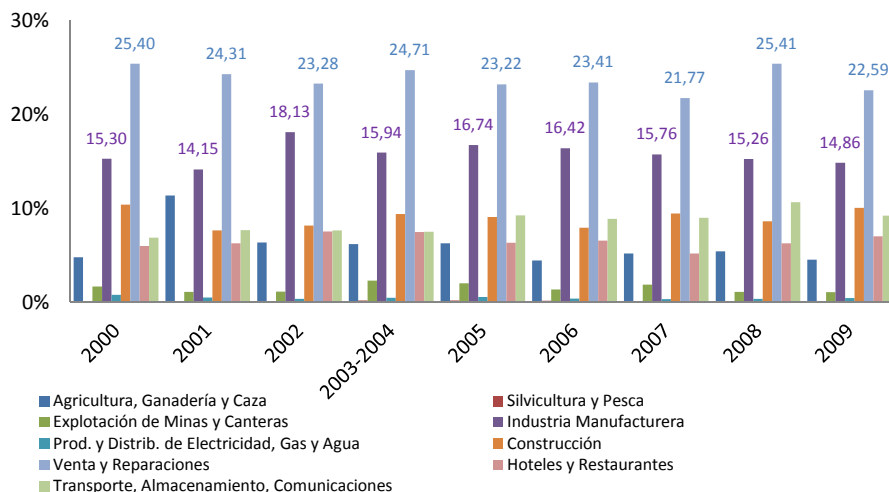


Fuente: INE Bolivia Encuestas de mejoramiento de condiciones de vida (MECOVI 2000 - 2002), encuesta continua de hogares 2003 - 2004. Elaboración Propia.

El único sector que ha experimentado un decrecimiento en su capacidad de empleo es el sector de servicios básicos con un 0,29% (electricidad, agua y gas).

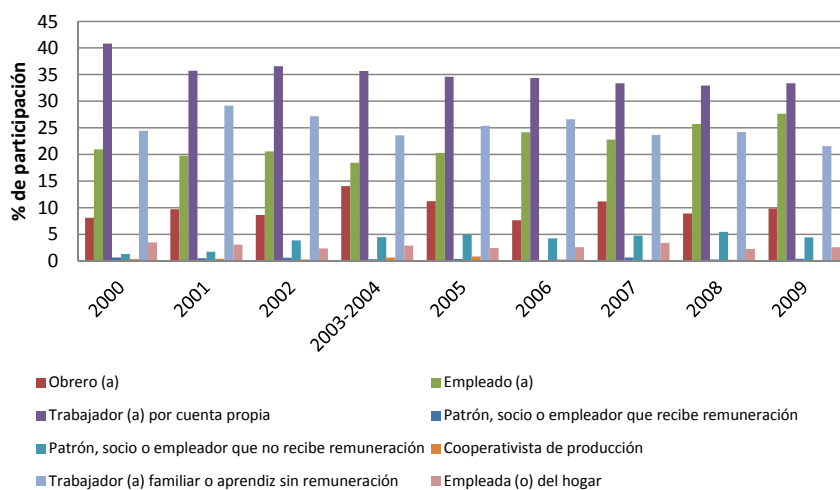
Por otro lado si consideramos solamente la población urbana (gráfico 9), el sector que más concentra la ocupación en el 2009 es el sector de prestación de servicios (22,59%), seguido por el sector de la industria manufacturera (14,86%), el sector de construcción (10,05%), transporte y almacenamiento (9,24%), hoteles y restaurantes (7,05%), y el de educación (7,04%). Es decir, más del 50% de la población ocupada se encuentra entre el sector comercio y de servicios, y la industria llega apenas al 14,86%. El sector que en este mismo período ha disminuido su capacidad de generar empleos es el sector de servicios básicos (electricidad, gas y agua). Asimismo llama la atención la disminución del protagonismo en la creación de empleo del sector de la construcción. A lo largo de los 90's la ocupación en este sector había logrado

Gráfico 9: Bolivia: Distribución porcentual de la población urbana según actividad económica principal



Fuente: INE Bolivia. Encuestas de mejoramiento de condiciones de vida (MECOVI 2000 - 2002), encuesta continua de hogares 2003 - 2004.

Gráfico 10: Bolivia: Distribución porcentual de la población según categoría en el empleo, 2000 - 2009



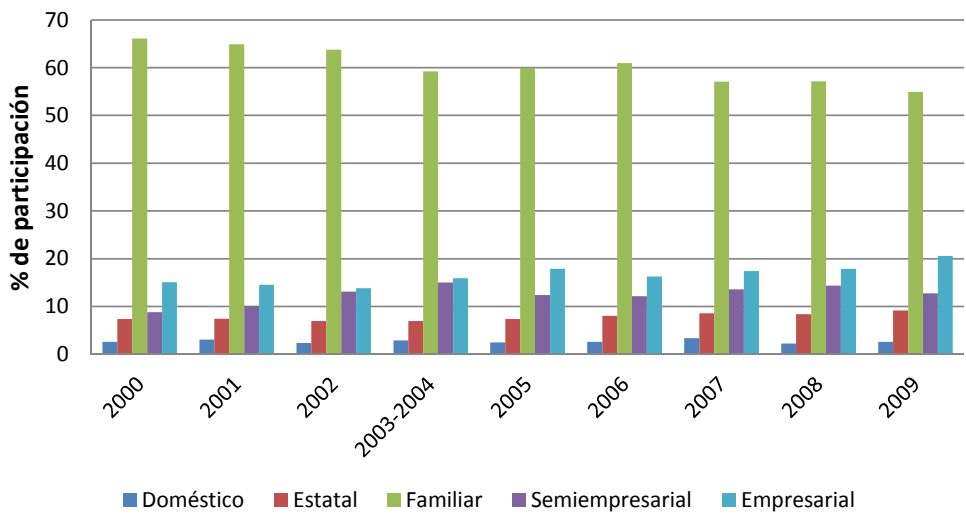
Fuente: INE Bolivia. Encuestas de mejoramiento de condiciones de vida MECOVI 2000 - 2002), encuesta continua de hogares 2003 - 2004.

crecer a un ritmo del 9% (Jemio, 1990). A partir del 2006 su crecimiento baja y en el 2007 tiene un leve incremento.

El Gráfico 10 revela que la ocupación principal que genera mayores oportunidades de empleo es el trabajo por cuenta propia en emprendimientos familiares con un 33,37%, conjuntamente con la categoría de trabajador familiar o aprendiz sin remuneración con el 21,57%, ambas se constituyen en una de las más importantes estrategias laborales, de cada diez personas empleadas por lo menos cuatro se encuentran ocupadas en este sector con condiciones de precariedad no sólo de ingresos, sino también de condiciones laborales dignas.

Por otro lado, la participación de la categoría empleado, en la población ocupada ha tenido una tendencia ascendente, a partir del 2004, con 18,43%, ha pasado a 27,66% en 2009, respectivamente.

Gráfico 11: Bolivia: Distribución porcentual de la población en la ocupación principal, según sector del mercado de trabajo, 2000 - 2009



Fuente: INE Bolivia. Encuestas de mejoramiento de condiciones de vida (MECOVI 2000 - 2002), encuesta continua de hogares 2003 - 2004. Elaboración propia.

En los últimos diez años, los dos sectores que más han podido ampliar su capacidad de generar empleos en el sector urbano son el sector de empresa familiar trabajador por cuenta propia y el sector de empleados en el sector empresarial privado y del Estado.

El Gráfico 11 identifica tres grandes sectores en la estructura del empleo: (1) la reafirmación del sector familiar como principal escenario laboral, (2) la ampliación de la población ocupada en el sector empresarial y semi-empresarial y (3) una expansión de empleos en el Estado.

No obstante, el problema principal del empleo es su calidad. Se estima que sólo uno de cada cinco personas ocupadas (20%) tiene un empleo formal y pleno, en tanto que el resto (80%) está afectado por diferentes grados de informalidad⁵.

Existen varias formas de identificar y diferenciar lo que se llama sector informal y formal. Una de ellas caracteriza al sector familiar y semi-empresarial como informal (UDAPE, 2006). De acuerdo a esta clasificación, en el 2009 el empleo en el sector informal ha disminuido dando lugar a mayores empleos en el sector formal. En efecto, mientras que 1999 el empleo informal alcanzaba al 63% de la ocupación, en el 2009 este llega al 55%.

El 54,93% de los ocupados en Bolivia se encuentra trabajando en el sector informal y el 22% de los ocupados se encuentra bajo lo que se llama “empleo disfrazado” o “sub-empleo,” es decir trabaja menos de 40 horas semanales (y quisiera trabajar más) y recibe un salario/ingreso muy por debajo de la canasta mínima alimentaria. Lo que es importante notar es que en Bolivia el 40,66% de los ocupados son trabajadores asalariados mientras que el 59,34% son trabajadores por cuenta propia. Es decir, que los ocupados por cuenta propia representan la primera categoría de empleo más importante en Bolivia. Por definición los “cuenta propias” son personas que

⁵ Resolución de la Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo de 1993 de la OIT, describe al sector informal como un conjunto de unidades dedicadas a la producción de bienes o prestación de servicios con la finalidad de generar empleo e ingresos para las personas que participan en esa actividad, estas unidades de producción funcionan típicamente en pequeña escala, con una organización rudimentaria, en la que hay muy poca o ninguna distinción entre el trabajo y el capital como factores de producción, las relaciones de empleo si es que se dan se basan en el empleo ocasional el parentesco o las relaciones personales, sociales y no en acuerdos contractuales que supongan garantías formales.

no dependen de nadie pero pueden o no tener dependientes, sin embargo estos deben ser no remunerados por lo que trabajan independientemente y con trabajadores familiares. Los trabajadores por cuenta propia incluyen a la gran mayoría de vendedores ambulantes.

La población total ocupada en Bolivia alcanza aproximadamente 5 millones e incluye a los 3 millones de ocupados en el sector urbano y a los 2 millones de ocupados en el sector rural. Si consideramos a toda la población ocupada, el grado de desprotección laboral es aún más alarmante.

Un trabajador promedio en Bolivia trabaja 48 horas por semana y recibe un ingreso mensual de Bs. 2400. Lo que más sobresale de las características identificadas es el grado de extrema vulnerabilidad en el que se encuentran los trabajadores en Bolivia. Esto se refleja en que 75% de los trabajadores en Bolivia no tienen acceso a un seguro de salud (público o privado)⁶ y 70% no contribuyen a un fondo de pensiones por lo que no tendrán una renta de jubilación⁷.

La Visión del Empleo en Bolivia

La visión del Estado se encuentra en los lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo “Bolivia Digna, Soberana, Productiva y Democrática Para Vivir Bien”. Los programas y proyectos específicamente relacionados con empleo se encuentran identificados en los planes sectoriales y fichas de descripción de todos los ministerios que forman parte del gobierno organizados en los cuatro ejes de acción del Plan.

En este capítulo se identificará y analizará el impacto sobre empleo en cada uno de estos ejes. El objetivo es identificar la visión sobre empleo que tiene el actual Plan Nacional de Desarrollo y la forma en que esta se operativiza en los diferentes planes sectoriales y proyectos asumidos por cada ministerio.

En realidad hay tres dimensiones claras de posibles impactos que deberían tomarse en cuenta: (1) impactos directos e indirectos sobre el empleo, (2)

⁶ Gustavo Canavire-Bacarreza y Mirna Mariscal CEPAL.

⁷ Ampliación de la cobertura de los sistemas de Pensiones en América Latina .Revista CEPAL Nro 79.

capacitación, e (3) infraestructura productiva y su relación con la creación implícita de empleos.

2.2. Los principales problemas del empleo en Bolivia

Sin duda, el crecimiento económico está lejos de ser condición suficiente para lograr el desarrollo económico y social de un país y lograr además que este genere empleos. Sin embargo, es una de las condiciones necesarias en la generación de empleos.

Otras condiciones necesitan cumplirse para que el crecimiento genere empleos, y otras más para que estos empleos sean “dignos.” Una de las condiciones más importantes es que se den cambios significativos que impulsen un crecimiento sostenido de sectores intensivos en mano de obra. El problema del empleo en Bolivia no se resume a la falta de oportunidades de trabajo. Son tres los principales problemas de empleo en Bolivia:

- a)** Desempleo estructural que surge por desajustes entre la oferta y la demanda de trabajo. Estos desajustes están originados en el tipo de ocupación o empleo que demandan las empresas, en desequilibrios de tipo geográfico y en regulaciones en el mercado de trabajo que generan inflexibilidades, ya sea en la contratación laboral, la negociación salarial y de las condiciones laborales, etc.
- b)** Empleos precarios, el problema también es que muchos de los empleos que mantienen a los trabajadores “ocupados” son altamente inestables, no tienen un mínimo de protección social, generan insuficientes ingresos y están sujetos a largas jornadas de trabajo, más allá de las 40 horas semanales establecidas por ley.
- c)** El subempleo es también otro problema que caracteriza a la población que aparentemente se encuentra ocupada pero que en realidad quisiera trabajar más y no tiene la oportunidad de hacerlo y/o los ingresos que genera están muy por debajo de lo que requeriría para cubrir una canasta básica alimentaria.

En este contexto, las oportunidades de empleo son particularmente escasas

para trabajadores de grupos sociales vulnerables, es decir mujeres y jóvenes de familias de bajos ingresos, trabajadores rurales que migran en busca de mejores oportunidades de empleo y personas con discapacidad. Estos son los grupos sociales que el plan nacional de desarrollo los ha caracterizado como prioritarios y que entran al mercado de trabajo con bajos niveles de capital humano, sin redes sociales que los ayuden a obtener información sobre oportunidades, sin capacidades laborales “certificadas” y sin el capital y las garantías para iniciar emprendimientos sostenibles “por cuenta propia”.

Los problemas hasta aquí identificados reflejan que una política nacional de empleo en Bolivia tiene que considerar tres aspectos muy importantes:

- a)** la necesidad de crear las condiciones de crecimiento económico y social sostenido y con generación de oportunidades de empleo,
- b)** los problemas de precariedad, sub-empleo y falta de condiciones mínimas de trabajo que caracterizan el trabajo de casi dos tercios de los trabajadores, y
- c)** la desigualdad económica que históricamente ha caracterizado a la sociedad Boliviana y que hace que las oportunidades de trabajo sean significativamente diferentes para algunos grupos sociales.

Estos factores reflejan que una política de empleo tiene que necesariamente ir más allá de acciones y programas exclusivamente en el mercado de trabajo.

Los problemas de la estructura del mercado de trabajo se reflejan de varias formas, incluyendo el exceso de profesionales universitarios que acaban trabajando de taxistas o comerciantes, y la falta de profesionales técnicos que llenen las demandas de pequeños y medianos empresarios, es decir lo que se conoce como “falta de mano de obra calificada” en el país. El exceso de la oferta de un tipo de profesionales en presencia de falta de otro tipo de capacitación de la mano de obra refleja una falta de coordinación entre la demanda y oferta en el mercado de trabajo. Sin embargo, esta falta de coordinación va mas allá de reflejar la falta de información apropiada sobre las características y requerimientos de la demanda. En Bolivia, la falta de coordinación entre demanda y oferta laboral refleja un conjunto de factores, incluyendo la devaluación social de ocupaciones manuales y los patrones que rigen la movilidad social. En este contexto, la inversión en capital humano no es solamente un medio para generar ingresos, es

también una forma de lograr movilidad social lo cual puede explicar en parte la popularidad de obtener un título en ciertas carreras profesionales, aun cuando esto no implique necesariamente el “vivir” de esta profesión.

En general, las redes sociales y conexiones estratégicas son las que facilitan el poder encontrar un empleo. Una gran mayoría de trabajadores no cuentan con redes particularmente con aquellas que puedan facilitarles oportunidades de empleo. Para estos trabajadores, los programas de intermediación laboral son muy importantes, más aún si además de brindar servicios de información sobre posibles oportunidades de empleo les ofrecen también información sobre oportunidades para mejorar sus capacidades laborales y otros servicios relacionados a la búsqueda de un empleo. Por el lado de los empleadores, servicios de intermediación de este tipo facilitan también la búsqueda de trabajadores, más aún si este servicio puede de alguna manera certificar las capacidades de trabajo de la mano de obra y proveer la confianza necesaria para desarrollar una relación laboral.

Otro problema muy común particularmente entre trabajadores vulnerables en países en desarrollo como Bolivia es la falta de certificación que acredite sus competencias y sus capacidades en el mercado de trabajo. Muchos de estos trabajadores tienen toda una vida de experiencia de trabajo, con capacidades desarrolladas a través de la práctica y conocimientos generalmente adquiridos y transmitidos a través de generaciones. Lo que no tienen es un certificado o título que acredite estas capacidades y que brinde la confianza necesaria a los futuros empleadores.

Es decir, de los trabajadores que entran al mercado de trabajo con capacidades laborales no certificadas, sin capital humano, sin acceso a redes sociales para encontrar un empleo, y sin la información sobre oportunidades de mejorar sus capacidades se encuentran en desventaja a la hora de insertarse al mercado laboral. Los programas de empleo que actualmente se vienen ejecutando en Bolivia, incluyendo Mi Primer Empleo digno, el Programa de Certificación Laboral y el Programa de Apoyo al Empleo tienen precisamente el objetivo de extenderles un certificado de competencia laboral previa acreditación de su experiencia laboral. Lo que se requiere es que estos programas sean de mayor alcance y por lo tanto puedan lograr mayor impacto. Una forma de lograr esto es a través de la apropiación de estos programas a nivel descentralizado (prefecturas y/o municipios) y como parte de esfuerzos coordinados con otros actores sociales locales.

El empleo como parte del “Vivir Bien”

Una política nacional de empleo es parte de la visión de crecimiento y del desarrollo de la economía y de la sociedad como un todo y por lo tanto en el actual contexto de cambio en Bolivia es parte fundamental del “Vivir Bien.”

El enfoque del Plan Nacional de Desarrollo de Bolivia está basado en la acción del “Vivir Bien” y el rol del Estado como promotor y como protagonista del modelo productivo plurinacional. Una pregunta importante es: ¿Dónde se sitúa la Política Nacional de Empleo en este esquema? La Política Nacional de Empleo es parte de la visión productiva basada en la economía social (privada, comunitaria, social y cooperativista) y en las acciones de la economía estatal, a través de la inversión pública y del desarrollo de las empresas públicas estatales. Es decir, la Política Nacional de Empleo cruza los alcances del Estado como promotor y como protagonista del desarrollo.

Esto sólo puede lograrse cuando la promoción del empleo se convierte en objetivo central del Modelo Productivo Plurinacional y su implementación sea responsabilidad del Gabinete Económico y no solamente del Ministerio de Trabajo.

El cómo una Política Nacional de Empleo pasa a ser parte del Modelo Productivo Plurinacional tiene que ver también con la propia concepción de la forma y características de este modelo. Lo que es importante notar es que el contexto es definitivamente el propicio. En Bolivia, nunca como hasta ahora se había reconocido el determinante rol del empleo en un proceso de desarrollo productivo y lo que es mas nunca como hasta ahora se había asumido el desafío de alcanzar empleos Dignos. El alcanzar empleos de calidad o como se ha llamado “empleos decentes” ha sido siempre uno de los principios que ha caracterizado la perspectiva de la Organización Internacional del Trabajo. Bolivia es uno de los países que ha aprobado el Convenio sobre trabajo decente con la OIT. La priorización del trabajo digno dentro del “vivir bien” sin duda va mucho más allá del introducir la necesidad de lograr empleos de calidad. La nueva Constitución Política del Estado es un claro ejemplo de que la promoción del empleo digno ya está en marcha ya que plantea claramente el nuevo contexto del desarrollo de la industrialización y crecimiento del empleo digno. La responsabilidad del Estado en el establecimiento de políticas de empleo digno está claramente identificada.

Se especifica también que el Estado garantizará la protección y defensa del aparato industrial y la incorporación de los jóvenes al sistema productivo, de acuerdo con su capacitación y formación. Se prohíbe toda forma de trabajo forzoso y toda forma de discriminación, protegiendo la estabilidad laboral y reconociendo el derecho a la negociación colectiva.

Uno de los más progresistas artículos de la nueva Constitución Política del Estado, garantiza la inamovilidad laboral de futuras madres y padres de igual manera y sin asumir que es necesariamente la madre la que debe hacerse cargo de las necesidades de los niños recién nacidos. Al hacerlo, el Estado reconoce la corresponsabilidad de hombres y mujeres en las tareas de cuidado de la familia y la necesidad del Estado en asegurar un contexto propicio para el desarrollo de la familia.

2.3. Las políticas de empleo en la Bolivia actual

¿Cuál es el alcance de las políticas de empleo que se vienen desarrollando en Bolivia? En los últimos cinco años se vienen ejecutando un conjunto de políticas económicas con el objetivo de reorientar el desarrollo de la economía, incrementar las oportunidades de empleo y reducir el riesgo al desempleo. Lo que es importante notar es que este conjunto de políticas, programas y acciones son medidas todavía dispersas (Ver anexo 2).

Entre las más recientes políticas con impactos en el empleo se encuentran: el incremento en la inversión pública, las políticas crediticias y el establecimiento de un fondo financiero minero. Los actuales programas de protección social incluyen los bonos Juana Azurduy, Juancito Pinto y la Renta Dignidad y la ejecución del Plan Vida (Plan de Erradicación de la Extrema Pobreza).

Los actores, las políticas y los objetivos

La Política Nacional de Empleo propuesta para Bolivia está a su vez compuesta de las siguientes cinco políticas específicas (1) Política Macro para el Empleo, (2) Políticas de Incentivo a la Inversión y a la Productividad, (3) Políticas Inclusivas de Empleo, (4) Políticas de Redistribución y Protección Social y (5) Políticas de Conciliación de lo Laboral con la Vida Digna.

Cuadro 2: Políticas sectoriales de empleo

POLITICAS	OBJETIVO	SITUACION ACTUAL	OBSERVACIONES
1. Inversión Pública	Generación de oportunidades de empleo directos como consecuencia de la ejecución de obras públicas (caminos, infraestructura productiva, riego, etc.)	En el 2009 la inversión pública es más de cuatro veces mayor que a finales de los 90's	Evaluar gestión de los programas y focalización de beneficiarios
2. Políticas Crediticias	Mantener la actividad productiva y fomentar la creación de empleos, reforzando la capacidad de las empresas para competir y aprovechar las oportunidades económicas. Crear líneas nuevas de créditos destinada a las micro y pequeñas empresas (Fondo de Apoyo a las Micro y Pequeñas Empresas FAMYPE). Programa de Recuperación Productiva (PREP) y se ha establecido un Fondo de apoyo crediticio a la minería.	Por una inversión de mil millones de dólares se crean aproximadamente 40.000 empleos	

Cuadro 3: Políticas de Redistribución y de Protección Social

POLITICAS	OBJETIVO	SITUACION ACTUAL	OBSERVACIONES
Bono madre niño- niña Juana Azurduy	Proteger salud de madre embarazada e hijo.	Para madres gestantes y niñas y niños menores de 2 años. Beneficiarios previstos: 274.576 madres y 230.641 niños.	Evaluar gestión de los programas y focalización de beneficiarios
Bono Juancito Pinto	Incentivo a la permanencia escolar en el ciclo primario	Beneficiarios cerca de un 18% de la población (2009). Bs. 376 millones.	
Renta Dignidad	Trasferencia anual no condicionada a mayores 60 años.	Beneficiarios cerca de 826 mil personas Bs. 1.959,5 (2009).	

Cuadro 4: Las políticas activas de empleo en Bolivia

PROGRAMAS	PERIODO DE OPERACION	BENEFICIARIOS	RESULTADOS
Mi Primer Empleo Digno	2008 al 2012	Jóvenes de familias de bajos ingresos	110 programas de entrenamiento se han organizado con total de 2.780 participantes
Programa de formación técnica Laboral para jóvenes bachilleres	2006 al presente	Jóvenes de familias de bajos ingresos	6.694 jóvenes bachilleres han participado en 5 municipios (47% mujeres, 13% mujeres con niños y 40% hombres)
Programa de Intermediación laboral	2004 al presente	Trabajadores en busca de empleo y empleadores en busca de trabajadores	En promedio entre 50 y 150 colocaciones
Programa de Certificación de Competencias	2009 a la fecha	Trabajadores de 20 ocupaciones que recibirán su certificado de competencias	Competencia aprobada. Se procede a la certificación de trabajadoras asalariadas del hogar, músicos de banda, trabajadores en construcción y trabajadores agrícolas
Programa de Apoyo al Empleo PAE	2012-2016	Ampliación del servicio de empleo, Programa de Apoyo al Empleo de Adultos y Planificación, análisis de políticas de empleo y evaluación	Beneficiar a 20.000 adultos en situación de desempleo

La política macro para el empleo tiene como objetivo el lograr el desarrollo productivo integral con empleo digno. En realidad, este es el objetivo

general de los cinco pilares identificados en el Nuevo Modelo Productivo Nacional (Ministerio de la Producción, 2009), y en el Plan Sectorial de Desarrollo Productivo con Empleo Digno asumido por el Ministerio de la Producción y el Ministerio de Trabajo (2009).

El crecimiento de oportunidades de empleo se deriva del crecimiento económico y social de una economía o de lo que el Nuevo Modelo Productivo Nacional llama “desarrollo productivo integral de la economía y de la sociedad” (Ministerio de Producción y Ministerio de Trabajo, 2009). Ha quedado establecido que crecimiento económico per se no garantiza el igual crecimiento de oportunidades laborales, y menos aún de que estas sean sostenibles y sean dignas. El desafío está entonces en lograr que el crecimiento económico sea tal que genere oportunidades de empleo sostenibles y que además las oportunidades de trabajo sean dignas.

¿Qué se entiende por un trabajo digno? La nueva Constitución Política define al trabajo digno como aquel que reúne las características de “seguridad industrial, higiene y salud ocupacional, sin discriminación y con remuneración o salario justo, equitativo y satisfactorio, que le asegure para sí y su familia.

El Programa de Apoyo al Empleo digno en Bolivia como parte del apoyo técnico a la construcción de una Política Nacional de Empleo se basa cinco pilares que son:

- a)** Expansión del rol del Estado
- b)** Desarrollo productivo con valor agregado de los recursos naturales y sustentabilidad ambiental,
- c)** Participación activa de las economías (pública, privada, comunitaria y cooperativa) en el aparato productivo,
- d)** Producción para satisfacer el mercado interno y la exportación, con énfasis en el primero,
- e)** Redistribución de la riqueza y excedentes y reducción de las desigualdades (Ministerio de Producción y Ministerio de Trabajo, 2009) (Nueva Constitución Política del Estado-NCPE, Art 46).

De acuerdo al Ministerio de Planificación, “el empleo digno consiste en la protección a los derechos de los trabajadores, la dotación de una remuneración que cubra las necesidades básicas de consumo de las familias y la estabilidad en la fuente de trabajo” (Ministerio de Planificación para el Desarrollo-MdPpD, 2009). La definición de empleo digno incluye muchos de los factores de lo que se considera como empleo de calidad. Sin embargo, es importante notar que en Bolivia la “dignificación” del empleo va más allá de asegurar un mínimo de calidad en las oportunidades laborales. La dignificación del empleo implica un proceso de revalorización de ocupaciones y de trabajadores cuyas capacidades y contribución económica ha sido generalmente subestimada. Este es el caso de trabajos técnicos, manuales y sin la certificación formal de acreditación. Aquí también se incluye el trabajo agrícola, con capacidades que resultan del uso de conocimientos locales y ancestrales, aprendidos en la comunidad y transmitidos a lo largo de generaciones y cuyo rol en la economía y en la sociedad ha sido históricamente subestimado.

Las Políticas de Incentivo a la Inversión y a la Productividad tienen como objetivo el de desarrollar la inversión pública, privada, asociativa/comunitaria y extranjera, orientada a la generación de empleos dignos al mismo tiempo que aseguran un incremento en la productividad de la mano de obra. Estas políticas corresponden a lo que generalmente se conoce como políticas meso y micro para el empleo.

Las Políticas Inclusivas de Empleo tienen por objetivo el crear mayores oportunidades de empleo orientadas fundamentalmente a grupos sociales, discapacitados. El objetivo de las políticas inclusivas de empleo es reforzar y ampliar el campo de acción de muchos de los actuales programas de empleo para jóvenes, capacitación e intermediación laboral con el objetivo de que tengan mayores impactos y lleguen a la población rural. En este contexto un programa como “mi primer emprendimiento digno” por ejemplo puede responder efectivamente a las necesidades de la mano de obra juvenil rural.

Detrás de la estructura del mercado de trabajo se encuentran procesos de estratificación social que históricamente han configurado y configuran la actual estructura de la sociedad boliviana y que refuerzan las desigualdades urbano/rurales, étnicas de clase y de género en la Bolivia actual. El efecto sobre la desigualdad resulta del hecho de que trabajadores de grupos sociales vulnerables que provienen de familias de bajos ingresos, sufren más los efectos del desempleo y tienden a concentrarse en empleos precarios.

Las Políticas de Redistribución y Protección Social tienen por objetivo el fortalecer la redistribución y garantizar la protección social de toda la población enfatizando las necesidades de los grupos sociales prioritarios. Finalmente, el último pilar propuesto tiene como objetivo el lograr conciliar la vida laboral con la vida digna. ¿Qué significa esto, como se logra? Como ya se planteado el mayor desafío es no solamente generar oportunidades de empleos, sino alcanzar oportunidades de empleos de “calidad, empleos dignos”. La calidad del empleo también depende del grado de satisfacción personal que las personas encuentren en su desempeño laboral.

3. EXPERIENCIA DEL RETORNO EN BOLIVIA

3.1. Retorno de los trabajadores migrantes

Las estrategias de retorno surgen en el área no gubernamental en marco de procesos de las interacciones locales, entre los migrantes que desean retornar y las instituciones no gubernamentales de apoyo a los migrantes siendo este uno de los puntos importantes que las políticas públicas migratorias toman en cuenta para formular incentivos para el retorno. Al respecto, en un estudio de la OIM, del Perfil Migratorio de Bolivia⁸ muestra que a pesar de la crisis financiera de la Unión Europea y particularmente de España, el número de retornos a Bolivia no es significativo. El mismo estudio concluye que la cantidad de retornados se duplicó el año 2008 respecto al 2007, pero el 2009 volvió a bajar.

Con todo, la flexibilidad de los migrantes bolivianos para cambiar de actividad laboral de un sector a otro en el mercado laboral, se refleja en la caída de la cantidad de remesas enviadas a Bolivia que pese a la crisis no fue significativa y muy inferior al promedio del resto de los países de Latinoamérica⁹.

Uno de los programas existentes para el retorno voluntario es el “Modelo Migratorio de retorno voluntario, basado en el desarrollo de la capacidad empresarial” de la Fundación CREA de España financiado por el BID-FOMIN, que se ejecutó simultáneamente en Bolivia (FIE), Ecuador (Fundación Alternativa), Colombia (Universidad Sergio Arboleda) y Uruguay (Fundasol), a través de alianzas con instituciones locales. Según la Vicepresidenta de FIE y Coordinadora Nacional del proyecto en Bolivia, María Victoria Rojas (La Razón), de julio 2008 a diciembre 2011, el proyecto trabajó con 250 participantes que se presentaron de La Paz, Cochabamba y Santa Cruz.

⁸ Perfil Migratorio de Bolivia elaborado por la OIM, 2011.

⁹ Migración, Género y Políticas en Sudamérica y Bolivia, CIDES-UMSA.

De los 231 planes de negocio elaborados con el programa, se iniciaron 51 nuevos negocios, 49 se consolidaron y 54 están en espera de financiamiento o de cumplir un requisito para iniciar el negocio (ver anexo 3).

Si bien iniciativas como esta son importantes, éstas deben ser integradas y coordinadas con programas de políticas públicas específicas para abordar el tema del retorno. Para ello es necesario que existan programas de apoyo integrales que vayan desde exenciones de impuestos al migrante de retorno hasta incentivos para la microempresa para la gente que viene con capital y un 'know-how' adquirido.

Según el coordinador de la Mesa Técnica de Migraciones, Jorge Evangelista, existe una modificación de la Ley General de Aduanas que da facilidades para la inserción de bienes a los migrantes que retornan y son liberados de impuestos, pero bajo el compromiso de no volver a salir del país, sin embargo este derecho no es divulgado y tampoco se sabe cuántas personas se han acogido, si hay realmente beneficiarios. Es decir, muchas veces existen normativas o regulaciones, pero que al no ser socializadas o no estar articuladas a planes y políticas públicas migratorias a nivel integral, no se las conoce y por consiguiente no se las aprovecha como debería.

3.2. El proceso de apoyo a los retornados

Aunque el alcance de las medidas de apoyo al retornado no es idéntico en todas las organizaciones que gestionan los programas, el proceso que siguen es muy similar. Algunas ONG cuentan incluso con guías de retorno¹⁰.

Las medidas de asesoramiento y acompañamiento del retornado que aplican generalmente en todos los programas y planes abarcan tres fases:

a) Fase de información y orientación

Recepción y valoración de las demandas. Las solicitudes de retorno voluntario

¹⁰ Las páginas de AESCO, ACCEM, y RESCATE aportan información exhaustiva de sus programas; en el caso de AESCO y ACCEM pueden encontrarse, además, materiales complementarios.

asistido pueden ser de tipo consultivo e informativo (forma de acceder al programa, requisitos, etc.) o para la ejecución y tramitación del retorno. La respuesta a estas demandas se realiza mediante la atención directa a la persona interesada (entrevista) y/o vía telefónica/correo electrónico si se encuentra fuera de la sede de la organización. Se confecciona, además, una base de datos de solicitantes.

Asesoramiento. El asesoramiento y acompañamiento comienza en esta fase del proceso de retorno asistido, pero debe indicarse que continúa hasta el asentamiento de la persona en el lugar de destino. Este asesoramiento es de dos tipos:

- El primero podría denominarse técnico, pues trata sobre la opción del retorno asistido, los documentos que deben ser aportados o la situación en el país de origen. Este asesoramiento (y acompañamiento) puede ir también enfocado a fomentar y potenciar la empleabilidad de los futuros retornados a su regreso o a desarrollar las capacidades emprendedoras de los que quieran abrir un negocio. El asesoramiento puede ser individual o bien grupal a través de la participación en talleres. Estos talleres pueden ser explicativos del concepto de retorno voluntario asistido, de la situación en origen, de formación específica o de aprendizaje de técnicas empresariales.
- El segundo es un acompañamiento de tipo psicológico. Todas las organizaciones coinciden en que la decisión de retornar debe ser fruto de un proceso de reflexión, teniendo en cuenta las consecuencias tanto de corto como de largo plazo. Se pretende ayudar al inmigrante a evitar decisiones apresuradas basadas en la inmediatez, en situaciones de crisis y alto malestar emocional. Por ello las organizaciones destinan gran parte de los recursos a trabajar la idea del retorno voluntario asistido, a reflexionar sobre las consecuencias de la salida de España, pero también de la llegada y aclimatación al nuevo entorno.

b) Tramitación de los casos seleccionados

Si el caso se ajusta a las características del programa, se procede a realizar las gestiones para la tramitación del retorno voluntario asistido de la persona o grupo familiar. Este proceso consta, a su vez, de dos etapas. Por una parte se procede a la tramitación de la documentación, al viaje y a los diferentes permisos. En este caso se presta asesoramiento acerca de los trámites y procedimientos exigidos para la renovación u obtención de la documentación que les permita viajar al país de origen, así como de cualquier permiso que se requiera por las autoridades pertinentes. Asimismo

se asesora acerca de la conveniencia o no de transportar enseres, mantener cuentas bancarias, etc.

En segundo lugar se lleva a cabo la preparación del viaje y el otorgamiento de las ayudas detalladas:

- Los gastos de documentación necesaria, pago de billetes y el dinero de bolsillo se cubren en España.
- La ayuda para comenzar su andadura en el país de regreso (400€ por persona hasta un máximo de 1.600€) se entrega a la llegada.
- En el caso de haberse acogido al programa de reintegración, la prestación (1.500€ por persona, hasta un máximo de 5.000€) se paga también al regreso, una vez aprobada la viabilidad del proyecto.
- En el caso de acogerse al pago anticipado de la prestación por desempleo, se percibe el 40% de la misma en España y el 60% en el país de origen entre los 30 y los 90 días naturales desde la fecha del primer pago de la prestación.

c) Seguimiento

El proceso de seguimiento presenta diferente extensión entre las diversas organizaciones, así mientras que algunas se limitan a realizar un contacto inicial de las personas que han retornado para verificar que se ha llevado a cabo el viaje sin dificultades y que la persona se encuentra en el lugar de destino (Rescate), otras han generado bolsas de trabajo (MPDL) en los lugares de origen y hacen un seguimiento más continuado. Por ejemplo, AESCO posee en Colombia un completo sistema de diagnóstico y apoyo social, para la adaptación emocional y psicológica del retornado y su familia, unido a un plan de inserción sociolaboral.

Acciones de retorno para el desarrollo productivo. ACOBE ¹¹

El Observatorio de las Migraciones de la Fundación AMIBE (Asociación de Migrantes Bolivia-España)–CODEM, así como la Asociación de Cooperación Bolivia España ACOBE, realizó una investigación de naturaleza cuantitativa en la ciudad de La Paz durante el primer semestre del 2010 que se tradujo

¹¹ Las páginas de AESCO, ACCEM, y RESCATE aportan información exhaustiva de sus programas; en el caso de AESCO y ACCEM pueden encontrarse, además, materiales complementarios.

en un documento denominado “Encuesta sobre la migración boliviana en España”.

El universo de la encuesta estaba compuesto por la colectividad migrante de Bolivia a España y sus familiares provenientes de las zonas geográficas de los valles y el altiplano (el Consulado de España en La Paz atiende a los departamentos de La Paz, Oruro, Cochabamba, Potosí. Existe otro consulado en Santa Cruz que atiende a los departamentos del oriente boliviano), y los potenciales migrantes de estas zonas que desean ingresar al territorio español.

La muestra representativa de este universo, estaba fundamentada en 600 personas encuestadas ligadas de alguna manera con las redes migratorias de bolivianos y bolivianas a España y potenciales migrantes.

Algunos resultados de la misma se trasladan a este documento a efectos de determinar el contexto general. El estudio contiene información cuantitativa interesante que puede servir de referencia para la investigación sobre la migración y las expectativas de retorno a Bolivia.

4. HACIA UNA POLÍTICA DE REINTEGRACIÓN

En este capítulo se han sistematizado varias opiniones y criterios relevantes emergentes de las Preguntas realizadas en las entrevistas a las principales autoridades del Ministerio de Relaciones Exteriores, Ministerio de Trabajo y Ministerio de Educación respecto a las políticas de reintegración.

Dichas percepciones establecen el grado de avance de las políticas desde la mirada de los Protagonistas.

De acuerdo a los resultados de las entrevistas y conforme a las preguntas realizadas, el Ministerio de Relaciones Exteriores de Bolivia a través de la Directora de la Dirección General de Asuntos Consulares hizo conocer que actualmente no están apoyando ningún Programa de Retorno Voluntario de bolivianos y bolivianas que quieran volver al país. Asimismo expresó que en la línea de acciones de apoyo a los migrantes bolivianos en el exterior, el Ministerio de Relaciones Exteriores conjuntamente con el Ministerio de Educación y el Centro Plurinacional de Educación Alternativa a Distancia (CEPEAD) están promoviendo programas de formación a distancia para migrantes bolivianos que residen en el exterior a través de Puntos Focales, actividades que han sido delegadas a las embajadas y consulados en Argentina, Brasil y España.

Para poder acceder a los beneficios de la capacitación, las personas jóvenes y adultas pueden acceder a través de los Centros Tutoriales para desarrollar cursos en: Técnico en Educación Parvularia, Técnico en Gerontología socio comunitaria y Técnico en Confección de prendas de vestir. Asimismo manifestó la factibilidad de realizar acciones conjuntas con el Ministerio de Trabajo y el Sistema de Certificación por Competencias del Ministerio de Educación para apoyar una política de reintegración, que estén orientadas a contribuir con soluciones al desempleo estructural y que beneficien tanto a los desempleados bolivianos que no migran del país y a los bolivianos y bolivianas que voluntariamente retornen a Bolivia.

Por otro lado el Ministerio de Trabajo a través de la Dirección General de Empleo, manifestó que en el marco de la construcción de una política

migratoria impulsó acciones que van desde el marco normativo (el tratamiento de la promulgación de la Ley de Migraciones¹²) al diseño de estrategias y programas como el de Apoyo al Empleo (PAE) en el que también son atendidos bolivianos y bolivianas que han retornado.

En este contexto, hizo conocer que no están apoyando programas de retorno de migrantes bolivianos al país desde el Estado, empero han iniciado algunas acciones que a futuro puedan propiciar políticas de reintegración. Para este efecto, a solicitud de OIM Bolivia, han iniciado la realización de un estudio de mercado con lineamientos para políticas públicas para la inserción laboral de migrantes retornantes al País.

Otro aspecto importante que se manifestó es la necesidad de generar un programa de Apoyo Integral de Inserción de migrantes bolivianos en el marco de la corresponsabilidad y respondiendo a las exigencias del mercado laboral, en el que como Ministerio de Trabajo tomarían acciones en coordinación con el Ministerio de Relaciones Exteriores, Ministerio de Gobierno y Ministerio de Educación para consultar y gestionar algunas fuentes de financiamiento que apoyen estas acciones.

En esta misma dirección las autoridades del Sistema Plurinacional de Certificación por Competencias (SPCC), dependiente del Ministerio de Educación creado mediante el D.S. 29876 del 24 de diciembre del 2008 manifestaron que el Sistema cuenta con un Consejo de Coordinación compuesto por representantes de cuatro Ministerios: Planificación del Desarrollo, Educación, Trabajo y Desarrollo Productivo.

El objetivo del Sistema, es el de “Contribuir al incremento del empleo a través del apoyo de las instituciones técnicas y profesionales, en la certificación de competencias laborales y el desarrollo de herramientas para la búsqueda de empleo y su conservación.” (Ministerio de Trabajo, 2009). Para lograr este objetivo, el programa se plantea los siguientes objetivos específicos:

- 1.** Promover la certificación de las competencias de trabajadores con el propósito de mejorar la empleabilidad.
- 2.** Reconocer la experiencia de sus saberes ancestrales, el trabajo del día a día, y la formación empírica.

¹² La ley de Migraciones fue promulgada recientemente el 08 de mayo de 2013.

3. Contribuir a mejorar su perfil ocupacional y mayores posibilidades de inserción laboral.

El SPCC considera que la certificación sube la auto-estima personal y fortalece la capacidad de negociación del trabajador en el mercado de trabajo. Trabajos “socialmente devaluados” con bajos niveles de status social son re-valorizados a través de un proceso que diferencia y reconoce las capacidades laborales. Desde esta perspectiva, la certificación laboral es parte fundamental de un proceso de “dignificación” del empleo, es decir de valorización de aquellas ocupaciones y aquellos trabajadores con capacidades subestimadas y estigmatizadas. Entre estas ocupaciones se encuentran la del trabajo doméstico, el trabajo asalariado agrícola, y en general el trabajo manual sin certificación formal. En esta categoría se encontrarían también ocupaciones que generalmente están relacionadas con los migrantes que retornan con un *Know how* adquirido por la experiencia laboral desarrollada en los países de destino, competencias que serían consideradas una vez registrada la solicitud de retorno en los consulados de Bolivia en el exterior, para luego presentarse al Ministerio de Educación, para que en función de su experiencia laboral, previa acreditación de la misma, se le extienda un certificado de competencia laboral que le permita acceder a un trabajo¹³.

Por otro lado, el SPCC en el plazo de diez años tiene el desafío de elaborar 5446 normas con los mapas de oficio correspondientes a igual número de ocupaciones cubriendo así el espectro de ocupaciones no certificadas en Bolivia. Asimismo la máxima autoridad del SPCC manifestó su interés de apoyar una política de reintegración de los migrantes bolivianos en el marco de la valorización y dignificación del empleo a través la formación y certificación por competencias.

Medidas gubernamentales para la sostenibilidad de retorno voluntario

Programas de colaboración con otros Estados

Con respecto a cooperaciones con estados extracomunitarios, el Plan de Retorno Voluntario del gobierno de España para trabajadores desempleados

¹³ Ley de Migración Boliviana promulgada el 8 de mayo de 2013.

contempla, una colaboración directa con 20 países para facilitar el retorno voluntario de nacionales de dichos países a través del cobro anticipado de la prestación contributiva de desempleo, siempre y cuando exista un convenio en materia de Seguridad Social entre el país de origen y España.

Las asociaciones de inmigrantes

Tal y como asevera la OIM¹⁴, existen muy pocas investigaciones sobre la supervisión, resultados e impacto del retorno voluntario asistido. Concretamente, con respecto a la supervisión del retorno, más allá de las acciones vinculadas a la mera asistencia para la reintegración puede haber poca motivación adicional para que el retornado informe activamente sobre su proceso de reintegración a menos que sea él mismo quien solicite determinadas ayudas.

Esta misma organización, en función de su experiencia, insiste en que la asistencia a retornados debe ir principalmente encaminada a facilitar el acceso y uso de los servicios sociales existentes y estructuras administrativas en los países de origen.

En este sentido, algunas ONG¹⁵ han documentado de manera muy

¹⁴ Recomendaciones de la OIM sobre diseños de programas de retorno asistido. Apoyo para la reintegración. http://extranjeros.empleo.gob.es/es/RedEuropeaMigraciones/Estudios_monograficos/EMN-ES-2009-I-Retorno_Asistido-ES.pdf

¹⁵ Información suministrada por ACCEM y por AESCO. Destaca la excelente documentación ofrecida por ACCEM, en especial, que participa en tres proyectos europeos destinados a fortalecer la sostenibilidad de las acciones del retorno voluntario asistido:

- *Return Information Project and Vulnerable Groups* (CRI II), cuyo objetivo principal es la elaboración de una red de información sobre los diferentes países de origen para servir de apoyo a las entidades que trabajan con retornados en los países de acogida. El trabajo realizado por ACCEM aborda a ciudadanos de Marruecos, **Bolivia** y Argentina.

- *European Reintegration Support Organisations* (ERSO II), para conseguir una red de trabajo de organizaciones que tratan con retornados en los países de acogida. El objetivo de esta red es orientar y apoyar al retornado tanto a la salida del país de acogida, como a la llegada a su país de origen. Accem lleva a cabo trabajo en **Bolivia**.

- *Building a Return Network in Latin-America for a Comprehensive, Effective and Sustainable Return Program Including Reintegration* (RN Latam), para formar una red de trabajo de organizaciones que trabajan con retornados en los mismos países de origen. El objetivo es capacitar a las organizaciones de los países de origen para conseguir que la integración de los retornados sea efectiva y sostenible, teniendo en cuenta las opciones reales del país. ACCEM trabaja en Argentina, Colombia, Ecuador y España. http://www.accem.es/refugiados/inmigrantes/index.php?pag=Retorno_Voluntario&colleft=Col_lzq_Retorno_Voluntario&colright=Col_Der_Retorno_Voluntario&pagant=index&botid=73&title=Retorno%20Voluntario

exhaustiva el proceso a seguir en fomento de actuaciones de integración y sostenibilidad del retorno voluntario asistido. Por ejemplo, ACCEM, a través de su proyecto RN Latam, ha documentado una práctica herramienta para facilitar a las ONG que trabajan en este ámbito, el desarrollo sostenible de los programas de retorno asistido.

Este esquema de trabajo, extrapolable a la mayor parte de las organizaciones, que se documenta a continuación, consta de los siguientes pasos:

- Primera acogida: Contacto entre el retornado y la ONG. Permite compilar los datos principales sobre la situación del retornado identificando el tipo de intervención a llevar a cabo.
- La ONG abre un expediente por retornado.
- Proceso de asesoría psicosocial, para definir el diagnóstico de la persona: necesidades básicas, estado físico, psicológico, familiar y capacidad laboral.
- Ruta personalizada de integración. En ella se definen las intervenciones dirigidas a facilitar el proceso de reintegración del retornante. Se define conjuntamente con el mencionado retornante y comprende dos aspectos:

I. Prestación de servicios específicos: Alojamiento, bienes de primera necesidad, asistencia psicológica, transportes internos, contactos con los familiares, documentación, etc.

II. Activación de medidas de reintegración: Ayuda para el acceso al sistema educativo, a las medidas de apoyo al empleo, a la orientación laboral, la formación profesional, la inserción laboral y la integración social. En este caso, la ONG inicialmente receptora del retornado debe canalizar a éste hacia los diferentes dispositivos del sistema de prestaciones de su lugar de origen¹⁶.

Se trata, pues, de un complejo proceso que requiere de estrecha y profunda colaboración entre organizaciones y con instancias específicas del país receptor.

En los supuestos en los que la ONG proporciona dinero a los retornados para emprender un negocio sí se supervisa que haya formación inicial para el

¹⁶ ACCEM aboga por la canalización del retornado hacia los recursos provistos por el sistema. AESCO ofrece de manera directa apoyo para la formación en empleo o en autoempleo y para la confección de un plan socio-laboral.

negocio, se supervisan las compras iniciales y se lleva a cabo un seguimiento de los casos durante los primeros meses de la andadura empresarial.

Los países emisores de emigrantes (receptores de retornados)

En cuanto a los países de destino, en líneas generales, y a diferencia de lo que ocurre en España respecto de los españoles emigrados que deseen retornar, no se cuenta con programas amplios de apoyo al retorno de sus connacionales, limitándose las actuaciones a algunos incentivos o supresión de tasas e impuestos para el traslado de ajuar o menaje o incentivos para retorno de cerebros fugados, como el caso argentino.

Tal y como expresamente menciona el informe sobre migración de retorno realizado en 2004 por la OIM, la inversión en medidas de reintegración por parte de los países de origen aumenta la sostenibilidad del retorno.

En este sentido cabe mencionar aquí dos iniciativas procedentes de países emisores de emigrantes a España, para atraer o fomentar el regreso de sus ciudadanos, se trataría de: la ecuatoriana y la peruana.

Ecuador: Plan Retorno “bienvenid@ a casa”¹⁷

A través de la Secretaría Nacional del Migrante, el Plan de Retorno es un conjunto de programas, coordinados entre diferentes instituciones del Estado y del gobierno nacional, que benefician a los ecuatorianos que deseen regresar al país. Tales medidas van desde la facilitación de trámites burocráticos, las exenciones fiscales o las facilidades para el acceso a la vivienda o a la educación. Pueden acogerse al plan aquellos ecuatorianos que hayan pasado más de un año fuera de su país y que hayan emprendido el retorno posteriormente a 2007.

Consta básicamente de tres programas: Vínculos, destinado a mejorar los espacios y mecanismos de participación y comunicación de las personas emigradas para con sus allegados en origen, con su comunidad, con sus organizaciones de base y asociaciones. El Programa de incentivos para la inversión El cucayo, que trata de incentivar y orientar las inversiones productivas y sociales que las personas y colectivos migrantes desean

¹⁷ <http://www.ch.iom.int/>

realizar en el Ecuador; y el programa de acompañamiento al retorno físico *Volver a casa*. En coordinación con otros ministerios y entidades nacionales, regionales y locales, promueve una disminución progresiva de las trabas económicas y legales para realizar el proyecto de retorno, así como un paquete de medidas de ayuda a la reinserción socio-laboral.

Perú: “Ley de Reinserción Económica y Social Para el Migrante Retornado”

La Ley N° 30001, de marzo del 2013: “Ley de Reinserción Económica y Social Para el Migrante Retornado”, facilita el retorno de los peruanos que residen en el extranjero -independientemente de su situación migratoria-, a través de incentivos y una serie de acciones que permite ampliar los límites restrictivos, principalmente, en términos económicos (impuestos) que tenían las familias peruanas al regresar, y se extiende a otros temas como facilitar el ingreso de maquinarias, en caso deseen constituir una pequeña micro empresa.

Además, pone a disposición una serie de programas sociales como Beca 18, Pensión 65, Juntos y programas de capacitación de carácter laboral como Trabaja Perú, “Además de créditos hipotecarios, que da facilidades para ingresar a los programas de vivienda”¹⁸.

El seguimiento del retorno

Uno de los aspectos fundamentales en el análisis y la preocupación por las medidas de retorno es el conocimiento de la situación de los retornados una vez se re asientan en su país y ciudad concreta de retorno. En realidad, si las medidas adoptadas sobre retorno quisieran contribuir a la ordenación corresponsable de las políticas migratorias a escala global, a fin de que su impacto no redunde en mayor desregulación y desorden o para que sirva de instrumento o de oportunidad de desarrollo y de mutuo beneficio para origen y destino migratorio, debería conocerse cuántos inmigrantes se marcharon y cuál fue su vía de retorno al país de origen. Debemos conocer, en la medida de lo posible, en qué condiciones personales y de sostenibilidad de su proyecto de retorno lo hicieron, qué ha sido de ellos allí, cuál es el nivel efectivo de reasentamiento que han obtenido y, lo que es más

¹⁸ Ver datos servicio al ciudadano www.rree.gob.pe.

importante, si han conseguido un cierto nivel de inserción o reinserción, o si han emprendido un nuevo encadenamiento de emigración abriendo otras rutas migratorias y en ese caso, el nivel de ordenación y regulación de estas.

Resulta así que aún cuando se tiene una cierta noticia de la magnitud cuantitativa de los retornados bajo alguna modalidad de asistencia pública al retorno y cuando se puede intuir la magnitud dos o tres veces superior del retorno espontáneo, casi no se cuenta con ningún dato fiable relativo al seguimiento ni a la situación de estos retornados, ni de su impacto en los países de origen migratorio, con la salvedad propia de los datos de los que algunas de las entidades que operan estos planes del gobierno y cuentan con partenaires en los países de origen que pueden dar cuenta y noticia de los retornados bajo su seguimiento.

En muchas ocasiones ha dado la impresión de que el interés mediático o político por el retorno era únicamente el de conocer cuántos se han marchado y no tanto en qué condiciones y con qué sostenibilidad. Esta ausencia de datos implica, a su vez, la dificultad de analizar las mejores acciones y políticas a desarrollar para hacer del retorno una medida óptima para conseguir la necesaria concertación y corresponsabilidad de los países de origen migratorio, para evitar el efecto rebote que se puede producir cuando esos retornados busquen rutas de reingreso a la sociedad española o salten a otras comunidades en condiciones de desregulación migratoria o para conseguir la oportuna vinculación migración-desarrollo, por medio de acciones de codesarrollo enfocadas hacia el retorno.

El retorno en el eje andino, principal destino de retornados

El retorno desde España, sea por el cauce de retorno que sea, fundamentalmente está teniendo lugar hacia el eje andino. Por esta razón interesa describir y detallar el impacto de este retorno en las políticas de la zona.

En primer lugar, se trata de un fenómeno de cierta modernidad, pues el eje hasta la fecha ha sido más emisor de emigración que receptor de retorno, por tanto las estimaciones sobre el impacto son provisionales, si bien, dadas las tendencias que se observan, nos sitúan en un punto muy oportuno por cuanto que se puede alertar con tiempo de buenas y malas prácticas y recomendaciones cuando aún pueden implementarse medidas adecuadas o remediar las inadecuadas.

El eje andino, y principalmente los países de Ecuador, Colombia, Perú y Bolivia, principales emisores de emigración hacia España, cuenta en este momento con unos incipientes instrumentos de política común en lo que se refiere a la movilidad humana. Existe la Comunidad Andina de Naciones (CAN) que ha adoptado ya algunas decisiones en materia migratoria, como la Decisión 504 que crea el Pasaporte Andino, La Decisión 545 de libre circulación en la subregión andina de trabajadores y con fines laborales bajo contratación por cuenta ajena, la Decisión 548 sobre “Mecanismo Andino de Cooperación en materia de Asistencia y Protección Consular” o la Decisión 583 por la que los estados firmantes se comprometen a dotarse de igualdad de trato y prestaciones en materia de seguridad social para trabajadores andinos que trabajan en otro país andino distinto al suyo.

Junto a ello existe una propuesta, presentada en agosto de 2006 por la Secretaria General sobre Lineamientos de la Política Externa Común Andina de Migraciones, la cual se convirtió posteriormente en proyecto de Decisión y el Documento de Trabajo de la Secretaría General sobre “Las migraciones intracomunitarias y extracomunitarias en la agenda de la Comunidad Andina” de agosto de 2008 y que ha servido también de base para las negociaciones de la Comunidad Andina con la Unión Europea y para la armonización de discursos de cara a la negociación y la búsqueda de concertación de espacios y coordinación de políticas con España.

La mayoría de estos textos, si bien pretenden una mejor ordenación de la movilidad humana, en el ámbito de respeto de los principales acuerdos internacionales de la OIT y de la Convención Universal de los derechos de los trabajadores migratorios y de sus familiares, en la realidad no se han plasmado normativamente sino de forma muy residual en las legislaciones de los países afectados y tienen un carácter más programático y de intenciones que efectivo.

También debe considerarse la privilegiada relación bilateral de España y los países andinos, que se plasma tanto en los acuerdos bilaterales existentes como en la pertenencia mutua a la Comunidad de Estados Iberoamericanos, entre cuyas cumbres se ha afirmado positivamente la vinculación migración-desarrollo.

Todos estos esfuerzos han ido concretándose mediante diversos encuentros en los que se ha descendido a proponer líneas operativas y programas de

acción concretos en algunas de las principales temáticas que vinculan migración y desarrollo.

A este respecto, el programa de acción propone que se desplieguen y promuevan programas de buenas prácticas entre los que se encuentran:

- Programas voluntarios de retorno para los migrantes.
- Reducción de costos de las remesas.
- Programas destinados a potenciar el efecto favorable de las remesas en el desarrollo de los países.
- Programas de migración especiales vinculados con el trabajo temporal.
- Programas especiales de integración de los migrantes y sus familias en los países receptores.
- Programas para promover y asegurar el respeto a la diversidad cultural de los migrantes.
- Planes tendentes a eliminar todas las formas de discriminación contra los migrantes.
- Programas de información sobre los derechos humanos de los migrantes.

Sin embargo este corpus de proyectos, hasta la fecha, no ha desplegado toda su potencialidad y no ha influido decisivamente en la construcción de un marco legislativo y político privilegiado en el espacio iberoamericano de políticas migratorias que permita acuerdos de movilidad humana específicos y de desarrollo conjunto de políticas de desarrollo.

Consideraciones específicas para la elaboración de un Plan Nacional de Retorno Productivo de Trabajadores Migrantes

La XVI Cumbre Iberoamericana, realizada en Montevideo en noviembre de 2006, tuvo como tema central Migración y Desarrollo y vino a establecer el “Compromiso de Montevideo sobre Migraciones y Desarrollo”, el cual configura una agenda migratoria positiva, en el marco de los principios del derecho internacional y de los derechos humanos y representa una continuidad de acción desde la Declaración de Salamanca, donde se abordó en el punto 7 compromisos de coordinación de las políticas migratorias que permitieran entre otras cuestiones “la canalización y el tratamiento ordenado de los flujos migratorios, promover experiencias de desarrollo que vinculen a los migrantes y sus familias con los esfuerzos para potenciar el desarrollo de sus áreas de origen, favorecer mediante políticas conjuntas entre países emisores, receptores y de tránsito la migración temporal con

estímulos adecuados de promoción, capacitación y ahorro para el retorno.

El retorno, en la actual coyuntura de crisis de algunos países europeos, se puede afirmar que ha aumentado cuantitativamente respecto del que se venía observando en el anterior ciclo económico. La crisis puede ser un acicate para que algunas familias decidan el regreso y para que un número significativo de éstas lo acabe materializando.

Las consecuencias de la crisis internacional pueden afectar a la toma de decisiones con respecto al retorno, pero la decisión final depende más de la situación en los países de origen que de la situación en los de destino. La crisis puede entenderse como un potenciador del deseo de retorno, pero no como un inductor, que seguirá siendo fundamentalmente el hecho de que la situación social y económica del país de origen haya mejorado y provea de posibilidades reales de regreso voluntario.

El impacto del retorno hasta fechas recientes era pequeño en las sociedades de origen migratorio y posiblemente, se veía compensado con la llegada de remesas y la salida de otros emigrantes.

En la actual coyuntura de crisis internacional la cifra de salidas de emigrantes se estanca, las remesas se reducen y la llegada de migrantes que retornan se produce en la misma o mayor proporción, hechos que para el país de origen y la zona geográfica donde llegan supone una situación de mayor dificultad, una vez que se han consumido los escasos recursos con los que regresan. Para los retornados y sus familias esto supone un mayor riesgo de desarraigo y vulnerabilidad del que hubieran mantenido quedándose en el país emigrado. Por tanto, en época de crisis la absorción de los retornados se hace mucho más complicada.

Por esta razón es erróneo analizar el retorno desde puntos de vista unilaterales o simplistas donde se analiza únicamente cuánta gente regresa al país de origen o planteados exclusivamente para perfiles de potenciales retornados, puesto que desde esta óptica, el retorno puede contener un enfoque estigmatizador para el retornado y de vulnerabilidad de su situación, perdiendo la mejor capacidad que el retorno puede tener: la de vincularse a perfiles migratorios más dinámicos y convertir a éstos en verdaderos vectores de desarrollo.

Se han detectado las siguientes dificultades en las medidas de retorno que

algunos países han implementado.

a) Dificultades en las ayudas económicas otorgadas para el retorno

- La información proporcionada respecto a las ayudas, entidades que la gestiona y condiciones de éstas no ha sido completa ni suficientemente comprendida por los beneficiarios.
- Problemas de lentitud en la resolución de los expedientes.
- Dificultad de coordinación entre las administraciones involucradas y las organizaciones con éstas o entre sí, que se han ido superando a medida que los programas se han ido estabilizando y desarrollando.

b) Dificultades relacionadas con los Programas de Retorno

- Los recursos destinados a los Programas de Retorno resultan insuficientes para atender toda la demanda.
- Necesidad de mejorar la coordinación entre los agentes implicados.
- Necesidad de mejorar la información facilitada por diferentes servicios.
- Falta de dispositivos de urgencia para las personas que se acogen a programas de retorno de las personas más vulnerables.

c) Dificultades para el replanteamiento de los programas

- Dificultades de seguimiento en los países de destino del retorno.
- Insuficiencia de evaluación de los programas de retorno para diseñar mejoras.
- Falta de organizaciones “partenaires” para realizar un trabajo de acompañamiento y/o seguimiento.
- Falta de recursos de apoyo al país de origen.

d) Dificultades de Coordinación con los países de origen

- Falta de políticas y compromisos en los países de origen y de recursos para apoyo a las personas que retornan.
- Falta de concertación de políticas para el retorno y de diseño de políticas compartidas.
- Falta de coordinación con los departamentos específicos de los gobiernos que cuentan con iniciativas de retorno.
- Falta de recursos específicos de apoyo a la inserción de los retornados en los países de origen, motivados por la situación socioeconómica de éstos,

que puede dar lugar, en algunas situaciones, a una segunda migración desordenada hacia los países fronterizos.

Marco normativo: avances, problemas y cuestiones pendientes.

Bolivia ha desarrollado un proceso de diálogo y discusión con la finalidad de diseñar una política migratoria (emigración e inmigración) que se adecue a la realidad del País y a los compromisos de derechos humanos que incluye la elaboración de un nuevo marco legal, en este contexto durante los años 2006-2007 se creó un mecanismo de coordinación interinstitucional para las migraciones constituido por el Ministerio de Gobierno, el Ministerio de Relaciones Exteriores y el Ministerio de Justicia, y el Ministerio de Trabajo entre las principales instituciones gubernamentales, y el Capítulo Boliviano de Derechos Humanos, la Mesa Técnica de Migraciones y la Pastoral de Movilidad Humana por parte de la sociedad civil.

En octubre de 2008 se aprobó el texto constitucional. Bolivia queda constituida como Estado Unitario Social de Derecho Plurinacional Comunitario, libre, independiente, soberano, democrático, intercultural, descentralizado y con autonomías. En este instrumento legal, la migración internacional esta visibilizada en los artículos: 14, 15, 21, 27, 29, 54 y 262 de la Constitución del Estado Plurinacional de Bolivia (Ver anexo 4).

En el año 2008 logra constituir un Acuerdo Nacional por el boliviano en el Exterior, que permite un compromiso formal entre Estado y sociedad civil en abordar esta temática. Cabe mencionar que dicho mecanismo de coordinación interinstitucional surge y cobra mayor importancia justo cuando se dan los flujos masivos de bolivianos y bolivianas al extranjero que tienen un repunte en el 2006, lo que hace que haya una toma de conciencia de la importancia del tema para el país que se traducen la configuración de un contexto favorable y de voluntad política para abordar el tema migratorio que con los años fue tomando forma.

El mecanismo instala inicialmente cuatro mesas de trabajo, sin embargo en la práctica sólo funcionan dos, la Comisión de refugio y la Comisión de migración, donde se empiezan a delinear políticas que tienen que ver con la atención al boliviano en el exterior y donde se sientan las bases para la creación de la normativa recientemente aprobada en esos campos. Formaron parte también de los procesos de construcción de estas normas entidades como la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y la

Organización Internacional para las Migraciones (OIM). Uno de los logros de estas instancias de acción conjunta entre sociedad civil y el estado es el derecho al voto ciudadano en el exterior, para lo cual, el Capítulo Boliviano de Derechos Humanos y la Mesa Técnica de Migraciones desarrollaron una intensa campaña de apoyo a residentes bolivianos en el exterior para que se les conceda este derecho, que si bien existía, bajo el argumento de la falta de reglamentación no se implementaba.

Recientemente se aprobaron en Bolivia una serie de normativas relacionadas a la temática migratoria que tuvieron un interesante proceso de gestación: La Ley de Lucha contra la Trata y Tráfico de Personas (N° 263 del 31 de julio de 2012) y la Ley de Refugio (N° 251 del 20 de junio del 2012).

Un hecho importante es la promulgación de la Ley Migraciones el 8 de mayo de 2013 que establece el ordenamiento jurídico que regula el ingreso, tránsito, salida y permanencia de personas en el territorio del Estado Plurinacional de Bolivia y coordina políticas migratorias que garanticen los derechos de las y los migrantes.

La Ley Migratoria no sólo llena un vacío jurídico existente en esta materia, sino que plasma los derechos consagrados en la Constitución Política del Estado, los instrumentos internacionales de derechos humanos, tratados, convenios, acuerdos internacionales y otros vigentes, contribuyendo a la seguridad interna del Estado.

La ley Migratoria está orientada a garantizar el ejercicio y goce de derechos, en el entendido de que la migración no es solamente un asunto netamente administrativo, sino más bien el hecho migratorio tiene que ver con la protección y el ejercicio de derechos. En este sentido, la nueva normativa por ejemplo, no se refiere en su terminología a “migrantes”, sino habla de “ciudadanos que están en situación migratoria”, tanto para las personas que salen de Bolivia como para las que llegan al país. Así mismo, además de tener concordancia con la nueva Constitución, la Ley Migratoria tiene concordancia con los nuevos acuerdos regionales (CAN, MERCOSUR, UNASUR), lo cual no sucedía con la normativa anterior (el DS 24423).

Otro aspecto que se determina con mayor precisión en la Ley Migratoria en sus artículos 59, 60 y 61 es la ejecución de planes, programa y proyectos que faciliten el retorno para aquellas bolivianas y bolivianos que deseen retornar al país.

El artículo 62 de la Ley determina de manera particular reconocer formalmente las competencias laborales de sus migrantes, independientemente de la forma en que las hubieran adquirido, para lo cual establece que las bolivianas y los bolivianos que se acojan al beneficio de retorno, una vez registrada la solicitud de retorno en los consulados de Bolivia en el exterior, podrán presentarse al Ministerio de Educación, para que en función de su experiencia laboral, previa acreditación de la misma, se le extienda un certificado de competencia laboral que le permita acceder a un trabajo.

Este proceso estará a cargo del Sistema Nacional de Certificación de Competencias, a través del cual el Estado, mediante sus Ministerios de Educación, Trabajo, y Relaciones Exteriores, reconocerá formalmente las competencias laborales de los bolivianos y bolivianas residentes en el exterior, sobre todo la emisión del certificado de competencias para los migrantes bolivianos, en Argentina, España y Brasil y Estados Unidos, países de mayor presencia boliviana.

5. ANÁLISIS DE LA INFORMACIÓN, CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

5.1. Conclusiones

Con lo trabajado en los capítulos precedentes existen varias vertientes para alimentar conclusiones en el proceso de cara a la elaboración de políticas de reintegración a través del empleo de los migrantes retornados voluntariamente a Bolivia, considerando las diferentes percepciones tanto de las políticas públicas a nivel oficial como de los actores involucrados nos permite esquematizar en tres ámbitos las conclusiones; avances, dificultades y desafíos.

Avances (Potencialidades)

En este orden de disposiciones legales emitidas para el tema migratorio el contexto se hace favorable para aplicar las normas y propiciar el diseño de una política de reintegración laboral de los migrantes bolivianos retornados voluntariamente al país.

Existe en la actualidad una razonable plataforma legal que potencialmente garantiza desarrollar una política de reintegración laboral que permita articular una política migratoria con la política nacional de empleo que el gobierno boliviano inicio para definir puntos prioritarios para desarrollar programas de retorno.

Esta plataforma va desde los artículos con referencia a la migración plasmados en la Constitución Política del Estado, la Ley de Lucha contra la Trata y Tráfico de Personas (N° 263 del 31 de julio de 2012), la Ley de Refugio (N° 251 del 20 de junio del 2012) y la reciente Ley de Migración (N° 370 del 8 de mayo del 2013).

La Ley de Migraciones establece la ejecución de planes, programa y

proyectos que facilitan el retorno para aquellas bolivianas y bolivianos que deseen retornar al país, faculta extender un certificado de competencia laboral a los migrantes retornados y que han acreditado una experiencia laboral que le permita acceder a un trabajo.

Dificultades (riesgos y limitaciones)

Como se ha descrito, en el acápite del diagnóstico del empleo en Bolivia existen tres principales problemas con relación al empleo: a) el desempleo estructural, b) el subempleo y el empleo inestable, y finalmente c) la falta de oportunidades para una mejor integración laboral de grupos sociales prioritarios¹⁹.

Los Ministerios involucrados en la temática han propiciado iniciativas de coordinación para vincular la temática de empleo con la migración. Los Ministerios de Relaciones Exteriores, Ministerio de Gobierno y del Ministerio de Trabajo originaron la promulgación de varias normas, pero no es suficiente porque no se ha logrado coordinar aún los planes sectoriales relativos a la generación de empleo entre todos los ministerios del área económica y social.

Otro de los problemas importantes a considerar es la falta de información oficial al estudiar el hecho migratorio en Bolivia que tiene que ver con la obtención de datos. El Instituto Nacional de Estadística, entidad encargada de recopilar esta información, no la tiene debido a que en el año 2012 se realizó el Censo Nacional de Población y Vivienda en el cual por primera vez se incorporó una categoría sobre el tema migración internacional y que aun los datos oficiales no fueron presentados y se espera la información final ya que será de gran ayuda para la definición de políticas para el sector.

Desafíos

Entre los desafíos más importantes está la elaboración de un Plan de Retorno Voluntario de Trabajadores Bolivianos enfocado de una forma sistémica e integral. Es necesario capitalizar y rentabilizar las cualificaciones, competencias y habilidades de aquellos que quieren regresar al país para la generación de empleo en el mismo, desde un punto de vista productivo,

¹⁹ Documento informe de la OIT hacia una política nacional de empleo en Bolivia, 2009.

de pequeña empresa y fomento de la cultura emprendedora, pero se estima conveniente diseñar medidas e incentivos económicos, tributarios, sociales o de otra índole que impulsen el empleo en aquellos rubros con potencialidades económicas que generan mano de obra dependiente y asalariada.

La diáspora boliviana en España se ha insertado en el mercado laboral en sectores como el trabajo de cuidado, servicio doméstico, hostelería, limpieza y construcción si se da un el incremento de su retorno enfrentaría algunas dificultades porque el mercado laboral en Bolivia resulta muy diferente. Las condiciones de su retorno dependen de su status migratorio, los que tienen previsto retornar lo harían luego de ahorrar dinero para emprender un negocio o la compra de vivienda.

Por otra parte, hasta el momento no existen evidencias de un retorno masivo de bolivianos y bolivianas. Los lazos formados en el exterior parecen lo suficientemente importantes para evitar que la mayor parte de los migrantes decidan retornar, incluso en contextos económicos críticos. Asimismo es importante considerar la flexibilidad que tienen para cambiar de ocupación e insertarse en otros sectores laborales como personas que trabajaban en el sector de la construcción se insertan al sector del trabajo del cuidado.

Con todo, ante un masivo retorno de bolivianos y bolivianas de España, al no encontrar condiciones para insertarse al mercado laboral o para realizar un emprendimiento, migran para otros países de Suramérica como Chile, Brasil y Argentina como focos de nuevas migraciones bolivianas. La política de retorno debe acompañar el retorno voluntario y asistido, especialmente de las personas que decidan regresar voluntariamente.

Otro aspecto optimista a considerar es la propensión del crecimiento económico de Bolivia, el cual ha sido estable en los últimos años a pesar del difícil contexto internacional, si continúa esta tendencia, pueden producirse déficits de mano de obra en un futuro, especialmente en los sectores de manufactura y de construcción.

En este contexto, en el proceso para diseñar una política de retorno es necesario considerar de manera consensuada los puntos de vista de los actores que intervienen en la gestión migratoria, para acompañar a la persona en la decisión voluntaria de retorno que sea lo más sostenible y

positiva posible tanto para el migrante, para la familia migratoria, como para el país de origen y el de destino.

5.2. Recomendaciones y perspectivas, hacia una política de reintegración

¿Cómo pensar entonces en una agenda de retorno y empleo? La idea es que el retorno tenga efectos positivos para ambos países, especialmente para el país de origen del migrante. ¿Cómo manejar adecuadamente el retorno?, el retorno de la migración puede ser un estímulo real para el desarrollo del país de origen. Por otra parte, grandes cantidades de retornados, desilusionados por su experiencia migratoria, y el rendimiento de lo invertido para emigrar, y sin perspectivas inmediatas de empleo, pueden ofrecer un factor de mayor desestabilización.

Reconociendo la necesidad, de contar con sistemas de información que den certeza de la magnitud de los flujos de bolivianos y bolivianas que retornan al país es preciso fortalecer las instituciones que desarrollan sistemas de información especializada sobre el tema migratorio, como el Instituto Nacional de Estadística, el Observatorio Boliviano de Trabajo y Empleo (OBTE) y el Servicio Plurinacional de Empleo (SPE) estas últimas dependientes del Ministerio de Trabajo para crear una unidad especializada.

Con la información recogida, es importante desarrollar marcos institucionales que permitan:

Crear centros de información, la agilización de trámites burocráticos y la inclusión eficiente en los servicios de asistencia estatal.

Facilitar la inclusión de los retornados al mercado laboral vinculándolos al Sistema Plurinacional de Certificación de Competencias (SPCC).

Certificar las competencias laborales para calificar las cualidades laborales, así como otra oferta formativa de educación alternativa y especial del Ministerio de Educación orientados a completar otros estudios.

Gestionar la incorporación laboral de los migrantes bolivianos a través de las Oficinas de Promoción y Búsqueda de Empleo y el Servicio Plurinacional de Empleo del Ministerio de Trabajo, Empleo y Previsión Social.

Diseñar herramientas de retorno productivo y autoempleo enfocados a desarrollar planes de negocios y de comercialización para la creación de empresas a través de las Unidades de Capacitación dependientes del Ministerio de Desarrollo Productivo y Economía Plural, PROBOLIVIA y Promueve Bolivia, estas dos últimas entidades facultadas para dar capacitación y de articulación al mercado respectivamente.

Realizar alianzas con instituciones públicas que tienen la capacidad y los recursos para brindar una formación de alta calidad en temas relacionados con la elaboración de proyectos productivos.

Involucrar a las instituciones financieras públicas en temas como el envío de remesas, información y concienciación a los remitentes y receptores de remesas, uso productivo de remesas, ahorro e inversión y otorgamiento de créditos favorables. Todo ello con la participación de organizaciones de micro finanzas, cooperativas y grupos organizados en las comunidades.

Promover alianzas con los Gobiernos Municipales que tienen protagonismo en el tema migratorio que tienen el objetivo de impulsar proyectos de retorno. Existe en los Gobiernos Municipales de La Paz, Cochabamba y Santa Cruz disposición para abordar el tema de la migración y del retorno por estar afectadas por la migración y con interés de trabajar en los temas de migración, retorno y en apoyar iniciativas de organizaciones de migrantes.

Establecer convenios de colaboración entre el Ministerio de Desarrollo Productivo y los Gobiernos Municipales de tal forma que la Oficina Municipal para las Migraciones pueda ser un centro de información para migrantes que regresan y podría contar, por ejemplo, con una bolsa de empleo en la cual microempresas y empleadores ofrecieran opciones de trabajo; además, podría administrar un registro de personas que regresan y cuentan con conocimientos y capacidades específicas adquiridas en el extranjero.

Propiciar iniciativas de intercambio de experiencias y transferencia de tecnología, se considera de gran importancia el apoyo a actividades productivas que generen ingresos a los grupos organizados en las comunidades. Un componente importante de este proceso es la transferencia de conocimientos y tecnología con involucramiento de expertos y de instituciones científicas expertas en la materia.

Organizarse de forma coordinada y concertada e instrumentarse mediante

acuerdos corresponsables entre países de origen y de destino para garantizar retornos que incidan e impacten en programas de empleo. Diseñar de manera conjunta entre los países de origen y de destino la formulación, seguimiento, evaluación y cofinanciación del Programa de retorno.

Legitimar los procesos a desarrollar por las entidades de inmigrantes y organizaciones suficientemente cualificadas y que garanticen la construcción de redes de inmigrantes en el destino y los organicen por localidades y zonas.

Otorgar bonificaciones tributarias para el retorno de personas dedicadas a actividades profesionales y académicas.

Considerando la especial vinculación que se establece entre migración y empleo, y que no todas las entidades comparten una misma visión acerca de esta realidad, sería necesario el diálogo con organizaciones con experiencia en migraciones y en empleo así como en las diversas administraciones con competencia en estas materias con el objeto de debatir y compartir adecuadamente el necesario dialogo entre ambos ejes y disponer de un posicionamiento común que vaya más allá de la necesidad de gestionar los programas de retorno.

BIBLIOGRAFÍA

ACOBEB - AMIBE

Observatorio de las Migraciones Bolivianas de la Asociación de Cooperación Bolivia España (ACOBEB) y la Asociación de Migrantes Bolivia – España.

Encuesta sobre migración boliviana a España. 2010.

Memoria de Actividades de la Fundación sobre acciones realizadas con bolivianos retornados al país. 2011.

CEPAL. Naciones Unidas. Los mercados de trabajo, la protección de los trabajadores y el aprendizaje de por vida en una economía global: experiencias y perspectivas de América Latina y el Caribe. 2008.

CEPAL. Naciones Unidas. Las políticas del mercado de trabajo y su evaluación en Brasil, 2002.

CEPAL. Revista Nro. 79. “Ampliación de la cobertura de los sistemas de Pensiones en América Latina”. Gustavo Canavire-Bacarreza y Mirna Mariscal, 2011.

COBO, S. ¿Cómo entender la movilidad ocupacional de los migrantes de retorno? Una propuesta de marco explicativo para el caso mexicano. Estudios Demográficos y Urbanos, 2008.

Instituto Nacional de Estadística de Bolivia.

Encuestas de Mejoramiento de Condiciones de Vida (MECOVI 2000 - 2002),

Encuesta Continua de Hogares 2003 - 2004,

Encuesta De Hogares 2005 – 2009

Encuesta de Empleo, realizada en las 9 ciudades capitales incluida la ciudad de El Alto.

Instituto Nacional de Estadística de España. “Padrón Municipal de Habitantes”

Jemio, L.C. “El Boom Exportador en Bolivia”, 2009.

Ministerio de Empleo y Seguridad Social del Reino de España. Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración. Observatorio Permanente de la Inmigración.

Ministerio de Empleo y Seguridad Social de España. Tesorería General de la Seguridad Social. Datos a diciembre 2009. www.seg-social.es

Ministerio de Gobierno de Bolivia, Dirección General de Migraciones-DIGEMIG Memorias Institucionales 2008, 2009,2010.

Ministerio de Trabajo, Empleo y Previsión Social de Bolivia. Observatorio de Trabajo y Empleo. Boletín Estadísticas Laborales, 2011.

Organización Internacional para las Migraciones (OIM).Perfil Migratorio de Bolivia. Oficina Regional para América del Sur. René Pereira Morató, 2011.

Organización Internacional del Trabajo (OIT).

15.ª Conferencia Internacional del Trabajo. Definición Internacional del sector informal 1993.

Trabajo Decente en las Américas: Una Agenda Hemisférica 2006-2015. XVI Reunión

Regional Americana. Brasilia, Mayo de 2006.

Informe OIT “Hacia una Política Nacional de Empleo en Bolivia” E. Jiménez 2009.

Informe OIT “Medidas de Política, Crisis y Mercado Laboral: Una Aproximación desde la Política Pública.” E.Yañez. 2009.

PNUD y OIT “Trabajo y Familia: Hacia Nuevas Formas de Conciliación con Corresponsabilidad Social Resumen Ejecutivo, 2009.

Verdera Francisco. “Análisis de políticas públicas y programas en materia de empleo.” Presentación para el Encuentro Taller: Propuestas sindicales de fomento del empleo decente, con énfasis en la igualdad y no discriminación, como respuesta a la crisis global. 2009

UDAPE. (Unidad de Análisis de Políticas Sociales). “La Informalidad en el Mercado Laboral”, 2006.

Universidad Mayor de San Simón de Cochabamba. “La movilidad ocupacional de los migrantes bolivianos de retorno”. Jorge M. Veizaga Rosales, 2011.

LISTA DE ACRÓNIMOS

ACOB: Asociación de Cooperación Bolivia España

ALC: América Latina y el Caribe

AMIBE: Asociación de Migrantes Bolivia-España

BID: Banco Interamericano de Desarrollo

CAN: Comunidad Andina de Naciones

CEPAL: Comisión Económica para América Latina y el Caribe

CEPEAD: Centro Plurinacional de Educación Alternativa a Distancia

EVR: Estadística de Variaciones Residenciales

FIIAPP: Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas

FOMIN: Fondo Minero

IFAD: Fondo de las Naciones Unidas para el Desarrollo Rural (International Fund for Agricultural Development)

INE: Instituto Nacional de Estadística

MECOVI: Mejoramiento de Condiciones de Vida

OBTE: Observatorio Boliviano de Trabajo y Empleo

OIM: Organización Internacional para las Migraciones

OIT: Organización Internacional del Trabajo

ONG: Organización No Gubernamental

PAE: Programa de Apoyo al Empleo

PEA: Poblacion Economicamente Activa

PENT: Poblacion en Edad de No Trabajar

PET: Poblacion en Edad de Trabajar

PIB: Producto Interno Bruto

PO: Población ocupada.

SPCC: Sistema Plurinacional de Certificación por Competencias

SPE: Servicio Plurinacional de Empleo

TGN: Tesoro General de la Nación

UE: Unión Europea

Anexo 1: Glosario de términos

Población económicamente activa (PEA)

Miembros del hogar con 10 o más años de edad que en la semana de referencia:

- Tuvieron empleo y trabajaron.
- Tuvieron empleo pero no trabajaron por alguna circunstancia especial.
- Buscaron trabajo y estuvieron dispuestos a aceptarlo de inmediato.

Población ocupada

Miembros del hogar con 10 o más años de edad que trabajaron o realizaron alguna actividad económica por los menos una hora en la semana de referencia, a cambio de un sueldo, salario, jornal, ganancia, comisión u otro tipo de pago o beneficio en efectivo o en especie; o trabajaron realizando alguna actividad económica en un rancho, parcela, taller, negocio propiedad de algún miembro del hogar sin recibir a cambio ingresos en efectivo o en especie; o bien, tuvieron empleo, trabajo o negocio, pero no trabajaron por alguna circunstancia especial (vacaciones, enfermedades, conflicto laboral, etc.).

Tasa de Desempleo Abierto

El indicador representa la proporción de la población económicamente activa (que comprende a personas con 10 o más años), que en el periodo de referencia de la encuesta no trabajaron ni una hora a la semana, a pesar de que realizaron acciones de búsqueda de un empleo asalariado o intentaron ejercer una actividad por su cuenta.

Tasa de Cesantía

Representa el porcentaje de desocupados que cuentan con experiencia laboral anterior al periodo de referencia, con respecto a la población económicamente activa.

CRITERIO DE CLASIFICACIÓN POR CATEGORÍA OCUPACIONAL:

Obrero(a)

Trabaja realizando esfuerzo físico para un empleador público o privado y percibe una remuneración monetaria (salario) y/o en especie. Generalmente son ocupados en actividades económicas primarias o de extracción y explotación de recursos naturales (agricultura, minería), o actividades secundarias y de transformación (industria manufacturera, construcción, etc.).

Empleado(a)

Persona que trabaja para un empleador público o privado y percibe una remuneración monetaria (sueldo) y/o en especie. Comprende la explotación de conocimientos o habilidades intelectuales. Trabajan en ocupaciones administrativas, técnicas, control y supervisión.

Trabajador(a) por cuenta propia

Es la persona que se desempeña en su propia empresa o unidad económica, desarrollando sus actividades sin depender de un patrón. No tiene ningún dependiente asalariado (obrero o empleado). Trabaja solo o con la ayuda de trabajadores familiares sin remuneración.

Patrón(a), socio(a) o empleador(a) que sí recibe salario

Es la persona que dirige su propia empresa o unidad económica. Cuenta con trabajadores asalariados (obreros, empleados) o trabajadores familiares. A pesar de ser propietario o socio, percibe una remuneración mensual por el trabajo desarrollado en su propio establecimiento económico y a fin de gestión le corresponde una parte de las utilidades generadas por el negocio o empresa.

Generalmente las empresas donde trabajan, llevan estados financieros y un control de toda la actividad económica desarrollada.

Patrón(a), socio(a) o empleador(a) que no recibe salario

Es la persona que dirige su propia empresa o unidad económica. Cuenta con trabajadores asalariados (obreros, empleados) o trabajadores familiares. La característica principal de los establecimientos económicos donde trabajan es que los mismos no llevan estados financieros y no existe un control riguroso de la empresa o negocio.

Cooperativista de producción

Personas que se asocian en pequeñas o medianas cooperativas para explotar o trabajar una unidad económica donde no existe un patrón o empleador. En esta categoría se considera a los socios cooperativistas mineros.

Trabajador(a) familiar o aprendiz sin remuneración

Personas que trabajan en unidades económicas (negocios) que pueden ser o no ser de propiedad del hogar. No reciben remuneración monetaria o especie y trabajan a cambio de aprender un determinado oficio.

Empleada(o) del hogar

Personas de sexo femenino o masculino que trabajan en hogares realizando un trabajo de carácter doméstico, recibiendo a cambio de su trabajo un salario en dinero y/o en especie (empleadas domésticas “cama adentro” o “cama afuera”, niñeras, cocineras, mayordomos, lavanderas, jardineros, etc.)

Sector Doméstico

Incluye a las(os) Empleadas(os) del Hogar.

Sector Estatal

Conformado por personas (obreros o empleados) que trabajan para el sector público o entidades públicas.

Sector Familiar

Lo conforman los trabajadores por cuenta propia y trabajadores familiares o aprendices sin remuneración.

Sector Semiempresarial

Incluye el tamaño de empresa, es decir, a obreros, empleados, patrones, socios, empleadores y cooperativistas de producción que trabajan en el sector privado y en empresas compuestas de 4 personas o menos y, finalmente,

Sector Empresarial

Está conformado de igual modo que el semiempresarial pero en empresas de 5 personas o más.

Anexo 2: Políticas sectoriales de empleo

Políticas Crediticias con Impactos en el Empleo

I) Fondo de Apoyo a las Micro y Pequeñas Empresas (FAMyPE); creado mediante Decreto Supremo No. 114 establece un Fideicomiso denominado “Fondo de Apoyo a las Micro y Pequeñas Empresas” – FAMYPE, que será administrado por el Banco de Desarrollo Productivo S.A.M. – BDP S.A.M.- Banco de Segundo Piso, en calidad de Fiduciario, mediante la transferencia temporal y no definitiva de recursos monetarios por la suma de hasta \$us 9.650.000. Este fideicomiso estará destinado a financiar a las micro y pequeñas empresas que realicen actividades de producción, comercio y servicios asociados a la producción bajo la modalidad de crédito sindicado. Las condiciones que ofrece esta línea de crédito son bastantes beneficiosas pues además de ser en bolivianos y tener una tasa cercana al 7% -que está muy por debajo de las exigidas en el sistema financiero-, otorga plazos de pago más amplios.

II) El Programa de Recuperación Productiva (PREP); que tiene como objeto otorgar financiamiento destinado a capital de operaciones y/o capital de inversiones, a medianos y grandes emprendimientos productivos, a través de Entidades de intermediación Financiera - EIF, habilitadas por el BDP SAM. Este programa que estaba orientado inicialmente sólo al sector productor de alimentos es modificado en dos ocasiones. En la primera se lo amplía a toda actividad productiva y en la segunda se determina que el financiamiento otorgado sea únicamente en moneda nacional.

El Fondo cuenta con 200 millones de dólares -100 millones provienen del Banco de Productivo (BDP) y 100 millones de la banca privada- y opera bajo la modalidad de crédito sindicado. Se diferencia de los productos ofrecidos en el mercado financiero en dos aspectos: Un plazo de 10 años y una gracia de dos años lo que significa que en los dos primeros años no se paga capital y sólo se paga intereses.

Adicionalmente, se tiene también el **Fondo Financiero Minero**. Este tiene como finalidad el fomento de la actividad minera cooperativizada mediante la otorgación de préstamos para toda la cadena productiva de las sociedades u organizaciones cooperativas mineras de primer nivel y

entidades productivas dependientes de organizaciones cooperativas de segundo y tercer nivel.

Este Fondo está constituido por:

- a)** Bs. 69.700.000 que otorgará el Tesoro General de la Nación (TGN), de los cuales: Bs. 41.820.000 serán destinados a préstamo para comercialización de minerales y metales, y Bs. 27.880.000 el resto para otras actividades de la cadena productiva de la minería cooperativizada.
- b)** Hasta \$us. 8.000.000 son recursos monetizados que provendrán de la recuperación de la cartera de la Corporación Minera de Bolivia por concepto de transferencias de equipo y maquinarias efectuadas a las cooperativas mineras.
- c)** Los recursos provenientes del proceso de resolución de contrato entre el Fondo Minero (FOMIN) y el Banco BISA S.A., mismos que alcanzan a \$us. 2.000.000.
- d)** El saldo de la cuenta corriente fiscal del Fondo Minero (FOMIN).

El crédito sindicado es un producto financiero en el que interviene varios bancos simultáneamente para financiar una operación, la ventaja de operar bajo esta modalidad es que permite diversificar el riesgo entre las instancias participantes.

La cuenta de estabilización de precios de los minerales

Creada por Decreto Supremo No 29769 el 29 de Octubre de 2008 que autoriza el funcionamiento de la Cuenta de Estabilización de Precios de Minerales y la Resolución Ministerial No 106/2008 de 13 de noviembre de 2008 reglamenta su aplicación para minerales de zinc, debido a que los precios internacionales registraban niveles declinantes en el mercado internacional y existía el riesgo de que se cierren operaciones y por tanto se produzca desempleo en el sector. El objeto de la creación de esta cuenta es el de promover la sostenibilidad del empleo y la producción de minerales, beneficiando directamente a los cooperativistas mineros y a las empresas mineras chicas. El monto autorizado para la cuenta, que es administrada por la Corporación Minera de Bolivia, es de \$us 9.000.000 de dólares,

procedentes del Tesoro General (cinco millones), del Fondo de la Minería Chica (un millón); de la Prefectura de Potosí (dos millones) y de la Prefectura de Oruro (un millón).

Si bien no se realizaron operaciones de desembolso, debido a los altos niveles de los precios internacionales del zinc, se debe resaltar que esta medida ha permitido mantener la estabilidad laboral de entre 30.000 a 35.000 trabajadores mineros que dependen de la explotación del zinc, pues se dio la certidumbre necesaria para continuar las operaciones en un entorno de crisis a empresas y cooperativas mineras que explotan zinc.

Políticas de redistribución

El **bono madre niño-niña Juana Azurduy** que se ha implementado a partir del 3 de abril de 2009. Los beneficiarios son las madres gestantes y las niñas y niños menores de 2 años. La madre gestante recibe cuatro pagos de 120 bolivianos condicionados por la realización de cuatro controles prenatales y un pago de 120 bolivianos por la asistencia del parto en instituciones designadas y un control posnatal. En el caso de niños y niñas, la madre recibirá 12 pagos de 125 bolivianos condicionados a la asistencia a 12 controles bimestrales de salud. Se estima beneficiar a 274.576 mujeres embarazadas y a 230.641 niños lo que implica un costo de aproximadamente 226,2 millones de bs distribuido en 176,2 millones de transferencias y 50 millones en costos operativos.

El **bono Juancito Pinto** que consiste en la entrega de un subsidio de incentivo de Bs. 200 a la permanencia escolar. Este bono se entrega a todos los alumnos del ciclo primario incluidos los alumnos de educación especial y educación juvenil alternativa que acrediten haber asistido a toda la gestión mediante la presentación de su libreta de notas. El objetivo del Bono es reducir las tasas de inasistencia y abandono escolar e incentivar la matriculación y permanencia de los niños y niñas en los centros educativos del país. Los recursos para este incentivo se originan en el Tesoro General de la Nación y se tiene presupuestado para el año 2009 un monto cercano a 376 millones de bolivianos -361 millones en transferencias y 15 en costos operativos-, cifra que es mayor a lo presupuestado el año pasado en aproximadamente 2,5%. La proyección de población beneficiada el año 2009 es de 1804800, cifra que equivale a un 18% de la población boliviana.

La **Renta Dignidad** que es una transferencia anual no condicionada a las

personas mayores de 60 años de edad. Se paga 320 dólares a aquellos que no tienen jubilación y 240 a los que sí perciben jubilación. Se estima que esta medida beneficie en el 2009 aproximadamente a 825.631 personas y se tiene presupuestado un monto de 1.959,5 millones de bs para la gestión en el 2009. Este monto se divide en: 1.635,1 millones de bs renta dignidad a no rentistas, 207 millones bs renta dignidad a rentistas, 45 millones de bs para gastos funerales y 72,3 millones a costos operativos.

Anexo 3: ACOBE. Encuesta sobre migración boliviana a España. 2010

En el Gráfico se observa que uno de los factores que causan la migración laboral de bolivianos a España en un 26% es para trabajar y ahorrar dinero, seguido de un 19% de bolivianos que considera que el salario es más atractivo y se gana más, y 12,53% que migra por mejores oportunidades de estudio.

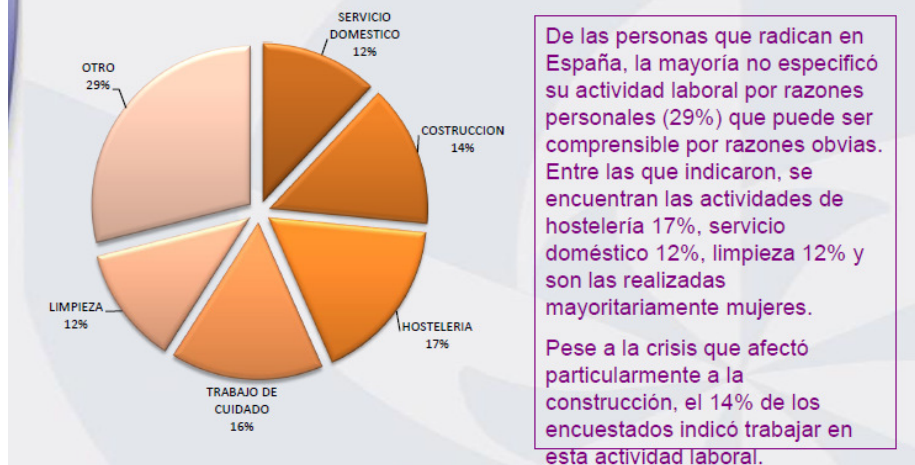


Sectores en los que se insertan los bolivianos en España

Los principales sectores donde se insertan los bolivianos en España es un 17% en la hostelería, seguido de 16% en el trabajo de cuidado y un 14% en el sector de la construcción.

Un 25% de los entrevistado pretender retornar luego de ahorrar dinero y 19% tienen la determinación de quedarse en España.

¿Cual es su actividad laboral en España?



Respecto a la inversión de sus ahorros a futuro señala que el 25% invertiría en vivienda y el 16% en un emprendimiento económico.

Retorno Productivo – Desarrollo Productivo

Como la esencia de ACOBE es dar respuesta a las necesidades y requerimientos de sus usuarios, en el 2011 han ampliado los servicios a todas las personas que desean emprender un negocio no sólo en el país de origen, sino también en el de destino, en este caso España.

Continúan con los talleres, donde se analiza junto con las personas asistentes si cumplieron sus objetivos, si desean replantear su proceso migratorio o mejorar su situación laboral.

Las personas participantes del taller generalmente están dispuestas a aceptar nuevos retos ya que están soportando los efectos de la crisis actual. Personas dispuestas a iniciar una nueva oportunidad rescatando los aspectos positivos de su migración, reconocen que su experiencia laboral y profesional se ha ampliado y que es un pilar fundamental para iniciar su idea de negocio.

A lo largo del año 2011 participaron en los talleres 134 personas. El equipo de ACOBE brinda las herramientas necesarias para motivar e iniciar la puesta en marcha del plan de empresa y del negocio, fijan tutorías individuales con dos líneas de actuación:

- Retorno productivo: En España se realiza con ellos su perfil de empresa, se valoran bastante las iniciativas innovadoras que tiene cada uno, plasmando y ordenando por escrito todas las ideas necesarias para desarrollar su emprendimiento.

En muchas ocasiones se atiende a personas con muy poca formación, que solo terminaron sus estudios primarios, pero llevan consigo la experiencia de muchos años de trabajo y constante desafío laboral.

A pesar de encontrarse lejos de su país están informados de las demandas que existen y son capaces de crear nuevos servicios aprovechando su salida al extranjero.

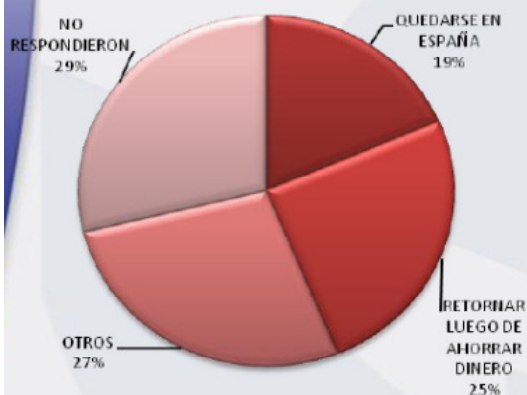
El equipo de trabajo de sus oficinas en Bolivia les apoya cuando llegan, brindándoles apoyo y seguimiento en la ampliación del plan de empresa y valorando si el proyecto es viable en el mercado actual del país. Aterrizar sobre la realidad del terreno la idea de negocio, es tarea primordial si se persigue que el negocio pueda aportar los ingresos necesarios para cubrir las necesidades familiares y que éste, perdure en el tiempo. La mezcla de las remesas sociales de ambos países, le da con frecuencia un valor añadido al servicio y/o al producto que se ofrece, repercutiendo no solo en el beneficio personal, sino del entorno donde el negocio se implementa.

- Autoempleo: Generalmente asisten personas que están desempleadas y desean buscar otra salida laboral, o bien, personas contratadas por cuenta ajena pero que se ven preparadas para poner en marcha un negocio propio.

Se efectúa con ellos su perfil de empresa, pero el proceso es más lento, requieren realizar el estudio del mercado, las posibilidades de comercialización, análisis de la financiación externa necesaria, formación fiscal, etc., definiendo la zona donde quieren emprender.

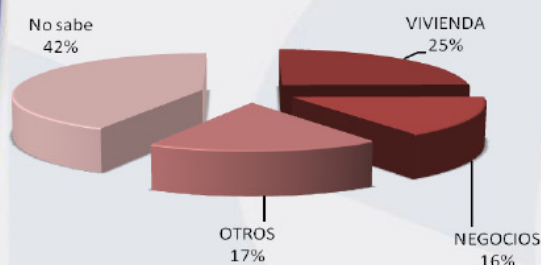
Muchos no cuentan con información de los tributos que deben pagar, la autorización de trabajo que deben tener, los trámites que deben realizar para emprender, no son conscientes de la inversión que requieren para iniciar su

¿A futuro pretende quedarse en España o retornar a Bolivia?



Entre respuestas evasivas -otros y no responden- suman el 56%, estas personas aún no han determinado si quedarse en España o retornar a Bolivia, todo dependerá del desarrollo de su proyecto migratorio, de su posición y estatus migratorio, el grado de integración social y laboral y otras circunstancias. El 25% tiene determinado retornar luego de ahorrar dinero lo cual esta vinculado a la inversión en vivienda o se trate de un emprendimiento económico en Bolivia, sólo el 19% pretende establecerse definitivamente en España; en este grupo se encuentran las personas que cuentan con una situación de regularidad migratoria o adquirieron la nacionalidad española.

¿En qué pretende invertir sus ahorros?



Los proyectos migratorios, generalmente están relacionados con el ahorro que puede significar una inversión futura, según el presente estudio, el 25% pretende invertir o invierte ya en vivienda en Bolivia y el 16% en algún emprendimiento económico. Es significativo el porcentaje que no sabe aún lo que hará con sus ahorros (42%), este grupo pertenece a las personas que aún no deciden si retornarán a Bolivia o se asentarán en forma definitiva en España. El porcentaje de "otros" 17% también pretende invertir en otras cosas que no sean negocios y vivienda.

negocio, no cuentan con redes sociales y generalmente se encuentran con un mercado desconocido.

Se les brindan las herramientas necesarias para que acudan por su cuenta a las diferentes entidades públicas, permitiendo que amplíen su información y reforzando su iniciativa de negocio.

Durante el 2011 han recibido tutorías individuales en ACOBE 31 personas. El 57% de los asistentes son varones, que actualmente tienen menos posibilidades de encontrar trabajo y aún se agrava la situación si no cuentan con autorización de trabajo, frente al 43% de mujeres que buscan otra salida laboral.

Resultados. Área de desarrollo productivo

- 1.** Se promovió el ahorro y la inversión productiva de remesas, a través de procesos de información sensibilización en 3 ciudades de Bolivia La Paz, Cochabamba y Santa Cruz.
- 2.** Al menos 250 personas receptoras de remesas, están adecuadamente informadas y capacitadas en emprendimientos productivos en estas ciudades.
- 3.** Se promovió la creación y funcionamiento de 25 microemprendimientos productivos con recursos provenientes de las remesas y otras fuentes de financiamiento.
- 4.** Se lograron importantes acuerdos de coordinación con entidades financieras y de enseñanza, como por ejemplo la entidad financiera de desarrollo PRO-MUJER, CADEPIA (cámara departamental de la pequeña industria y artesanía), e institutos de enseñanza como UNITEPC, Tecnológico del Valle, entre otros.
- 5.** Se lograron importantes avances al uniformar criterios metodológicos para la construcción de planes de negocios bajo indicadores económicos-financieros (TIR, VAN, índice de relación beneficio/costo, punto de equilibrio, etc.), lo cual permite tener una mejor aproximación de la situación real reduciendo el riesgo de la inversión y materializar micro emprendimientos productivos auto sostenibles en el tiempo.

Se realizaron diagnósticos socioeconómicos y comerciales de iniciativas microempresariales a través de la validación de instrumentos, mecanismos y metodologías de intervención, ofreciendo asistencia técnica dirigida a emigrados retornados y a familiares de migrantes.

En el marco del desarrollo de un programa de investigación sobre migración y ciudadanía, se ha realizado una encuesta relativamente amplia, reciente y con cierto grado de representatividad de la migración de retorno de cochabambinos desde España y desde Argentina (CESU, 2009). En todo caso aunque el tamaño de la muestra sea bastante pequeño, dicha encuesta es – sino la única – una de las pocas fuentes de información que existen para el estudio de la migración de retorno. Por supuesto, esta es una seria limitación para poder contrastar hipótesis, no obstante se considera que todavía puede ofrecer algunas luces acerca de la estructura general del comportamiento del fenómeno estudiado.

Se trata de una estructura típicamente migrante en términos de las edades y equilibrada en términos del sexo. El 75% de la muestra obtenida, se distribuye entre Argentina (105) y España (209) mientras que el 25% restante se trata de migrantes que retornan de los Estados Unidos, Italia y otros países.

Por otra parte, en términos del tiempo de residencia hay una clara tendencia a ciclos o períodos más bien “cortos” de no más de 5 años, los que tienen a concentrarse en el grupo etario de 25-34 que resulta muy representativo de la edad laboral.

Movilidad en términos del grupo ocupacional

Respecto a la estructura ocupacional de los migrantes de retorno, según el país del último destino (España y Argentina), los grupos donde se concentra la mayor parte de la población antes de migrar en orden de importancia son: estudiantes (36%), amas de casa (16%) y obreros semi calificados (13%) y en ambos casos tanto para Argentina y España, se observa que después de migrar, existe una suerte de desconcentración de dichos grupos en ambos países, en particular del grupo de estudiantes. Ahora bien, las diferencias entre ambos países no son demasiado importantes, sobre todo, antes de migrar.

Las matrices de movilidad ocupacional siguientes muestran los orígenes y destinos específicos de la movilidad según su tipo donde se observa que las correspondencias entre grupos ocupacionales tienden a ser específicas, es decir, ciertos tipos de ocupaciones de origen presentan concentraciones relativas de casos de migrantes en grupos ocupacionales específicos de destino.

Indicadores de movilidad ocupacional de los migrantes de retorno de Argentina y España

Tipo de movilidad	Argentina		España	
	Frecuencia Absoluta	Frecuencia Relativa	Frecuencia Absoluta	Frecuencia Relativa
Total de migrantes	105	100%	209	100%
Inmovilidad	40	38%	82	39%
Movilidad ascendente	5	5%	6	3%
Movilidad descendente	4	4%	16	8%
Movilidad circunstancial	56	53%	105	50%

Fuente: Elaboración propia con datos de la encuesta CESU-III-CEP. 2009

Alta movilidad ocupacional pero limitadas perspectivas de movilidad social

En esta sección se rescatan algunos de los hallazgos más importantes de lo que ha sido una primera exploración de la migración internacional de retorno de los bolivianos. Se han analizado las matrices de movilidad ocupacional según el grupo y la categoría y aunque la movilidad sea relativamente elevada, sus implicaciones en términos de la movilidad social o simplemente del incremento de los ingresos y/o la mejora en la calidad de vida de los migrantes no pueden ni deben ser vistas de manera lineal ni mucho menos uniforme.

En efecto, se ha observado que existe un importante número de personas que cambian de grupo ocupacional pero dichos cambios no necesariamente pueden ser comprendidos como mejoras significativas en una escala socio-ocupacional y probablemente – dichos cambios – se deban más bien a factores relacionados con la etapa del curso de vida en la que se encuentran los individuos.

Por otro lado, se observa una elevada movilidad ocupacional en términos de la categoría, ya sea entre los retornados de Argentina o España. Empero, dicha movilidad podría simplemente estar reflejando una historia de acumulación de activos financieros, que Cobo²⁰ (Op. Cit.), denomina genéricamente:

²⁰ COBO, S. (2008) ¿Cómo entender la movilidad ocupacional de los migrantes de retorno? Una propuesta de marco explicativo para el caso mexicano. Estudios Demográficos y Urbanos, 23, 159-177.

“físicos”. Es decir, el migrante podría estar invirtiendo sus ahorros en algún negocio que por propia cuenta administra y esto parece más probable en el caso de los retornados de España, aunque las diferencias, como se ha visto no son muy grandes (probablemente esto se deba a las posibilidades de ahorro, mayores en España que en Argentina, debido – básicamente – al diferencial salarial entre ambos países). Así, no parece haber ningún indicio de que los retornados estén acumulando activos “individuales” o mejor dicho, relacionados con la acumulación de destrezas y habilidades o si lo hacen podrían estar más bien actuando en interacción con el capital financiero.

En todo caso, esta primera aproximación permite concluir la necesidad de estudiar justamente las interacciones entre el capital humano y financiero acumulado por los migrantes, así como la manera específica en que esos emprendimientos por cuenta propia se van implementando.

Asimismo, se confirma la importancia de no analizar por separado los factores relacionados con el curso de vida de los migrantes, el ciclo de vida familiar y las expectativas futuras de los migrantes.

Finalmente, la comparación en términos entre países de los cuales retornan los migrantes puede ser útil para caracterizar procesos de acumulación de activos, sin embargo, para evaluar de mejor modo las implicaciones económicas y formativas del contexto migratorio tal vez sería mejor comparar entre ciudades; de ese modo, la experiencia en Buenos Aires podría ser más cercana a la experiencia de un migrante en Barcelona o Madrid y en ese sentido, podrían ser más similares las experiencias de bolivianos en zonas agrícolas tanto de la Argentina como de España.

Programas de reintegración y de reinstalación

Hasta la fecha no se han llevado a cabo programas de reintegración y reinstalación, no obstante se contemplan como una vía para facilitar un proyecto de vida sostenible para las personas retornadas. Por ello, el gobierno de España analiza cuáles son las vías necesarias para garantizar la sostenibilidad que serán aplicables en un futuro próximo.

La aplicación de este tipo de medidas se prevé tanto para el Plan de Retorno Voluntario para trabajadores desempleados como para los Programas de retorno asistido.

1. Con respecto al Plan de Retorno Voluntario para trabajadores desempleados: Este plan menciona la posibilidad de establecer (adicionalmente al cobro anticipado de la prestación, que es su objetivo principal) ayudas directas que faciliten tanto el traslado voluntario como las acciones preparatorias del retorno en materia de información, orientación y formación para el emprendimiento de una actividad económica. La sostenibilidad de dichas medidas vendría dada por las siguientes acciones:

- a.** Estudiar la situación sociolaboral en España de los potenciales retornados, y realizar un análisis dinámico en los países de origen para asegurar una mayor congruencia entre las expectativas profesionales de los potenciales retornados con la situación laboral en el país de retorno.
- b.** Fomentar el autoempleo en el país de origen, a través de la promoción de programas de retorno que incluyan iniciativas socio-productivas en el país de origen de los participantes.
- c.** Organizar cursos de formación para los participantes del programa en las profesiones más demandadas en los países de origen.
- d.** Apoyar a las organizaciones de inmigrantes gestoras de proyectos para facilitar la autonomía de su gestión.

Por otra parte, en el supuesto de que la capitalización de la prestación de desempleo se encontrara asociada a la presentación de un proyecto de autoempleo, el gobierno considera necesario realizar una serie de actividades, tanto en España como en el país de origen, de cara a garantizar el cumplimiento de este objetivo.

2. Con respecto a los Programas de retorno asistido: En España se otorga especial importancia en el retorno asistido al apoyo a las iniciativas de reintegración socioeconómica de los inmigrantes que encontrándose en España desean volver a su país de origen para desarrollar un proyecto de actividad económica sostenible²¹.

²¹ Según el informe sobre el Programa Plurianual, a tal efecto se considerarán aquellos proyectos que supongan tanto el retorno físico del emprendedor como el retorno diferido, entendiéndose por éste, el que sin implicar el retorno físico del emprendedor, al menos a corto plazo, conlleva el liderazgo del proyecto y el respaldo del mismo a través de diversos medios, incluidos sus remesas, mientras que el proyecto es gestionado y ejecutado por familiares o terceras personas residentes en el país de origen. Igualmente se considerarán, en este programa, las iniciativas de aquellos emprendedores ya establecidos en España que tengan como objetivo crear o ampliar su actividad económica en el país de origen.

Anexo 4: Artículos de la Constitución boliviana con referencias a la migración

No. Artículo. Inciso	Contenido
14. V	Aplicación de las leyes bolivianas a todas las personas, naturales o jurídicas, bolivianas o extranjeras, en el territorio boliviano.
14. VI	La población no nacida en el territorio pero residente en el país, al gozar de derechos debe cumplir los deberes establecidos en la presente Constitución.
15.5	Prohibición de delitos de trata y tráfico de personas.
21.7	Derecho a la libertad de residencia, permanencia y circulación en todo el territorio boliviano, que incluya la salida e ingreso del país.
27.I	Derecho de la población boliviana residente en el exterior al voto en el exterior, es decir a participar en las elecciones presidenciales del Estado, señalando que este derecho supone el registro y empadronamiento realizado por el Órgano Electoral.
27.II	Derecho de la población no nacida en el país pero residente en el territorio a sufragar en las elecciones municipales.
29, I y II	Derecho de la población extranjera a pedir y recibir asilo o refugio por persecución política o ideológica, incluyendo la reunificación familiar.
54.1	Obligación del Estado de crear condiciones de ocupación laboral y remuneración justa.
262,1	Zona de seguridad fronteriza de 50 km., a partir de la línea de frontera. Ninguna persona extranjera podrá adquirir propiedad en este espacio.



Este proyecto está financiado por la Unión Europea



FIIAPP
COOPERACIÓN ESPAÑOLA



Un proyecto llevado a cabo por la Organización Internacional
para las Migraciones en asociación con la Fundación
Internacional y para Iberoamérica de Administración y
Políticas Públicas