



Organización
Internacional
del Trabajo

Inserción de las trabajadoras domésticas paraguayas a partir de las reformas laborales y migratorias en Argentina

Giuseppe M. Messina

Serie Documentos de Trabajo

10

Oficina de País de la OIT para la Argentina

Las publicaciones de la Oficina Internacional del Trabajo gozan de la protección de los derechos de propiedad intelectual en virtud del protocolo 2 anexo a la Convención Universal sobre Derecho de Autor. No obstante, ciertos extractos breves de estas publicaciones pueden reproducirse sin autorización, con la condición de que se mencione la fuente. Para obtener los derechos de reproducción o de traducción, deben formularse las correspondientes solicitudes a Publicaciones de la OIT (Derechos de autor y licencias), Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza, o por correo electrónico a pubdroit@ilo.org, solicitudes que serán bien acogidas.

Las bibliotecas, instituciones y otros usuarios registrados ante una organización de derechos de reproducción pueden hacer copias de acuerdo con las licencias que se les hayan expedido con ese fin. En www.ifrro.org puede encontrar la organización de derechos de reproducción de su país.

OIT

Inserción de las trabajadoras domésticas paraguayas a partir de las reformas laborales y migratorias en Argentina. Giuseppe M. Messina. Marzo de 2015. 64 pp.
(Documentos de Trabajo, N.º 10)

14.09.2

Trabajador migrante, trabajador doméstico, Argentina, Paraguay.

ISSN: 2310-4619 (impreso)

ISSN: 2310-4627 (web pdf)

Datos de catalogación de la OIT

El editor de esta serie de Documentos de Trabajo es Fabio Bertranou, Especialista Senior en Mercado de Trabajo, Oficina de País de la OIT para la Argentina. Este Documento de trabajo ha sido elaborado en el marco de las actividades previstas del Programa de Trabajo Decente por País (PTDP) 2011-2015 de la OIT en Argentina con la asistencia de la Unión Europea a través del “Programa de acción global sobre trabajadoras y trabajadores domésticos migrantes”.

Las denominaciones empleadas, en concordancia con la práctica seguida en las Naciones Unidas, y la forma en que aparecen presentados los datos en las publicaciones de la OIT no implican juicio alguno por parte de la Oficina Internacional del Trabajo sobre la condición jurídica de ninguno de los países, zonas o territorios citados o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras.

La responsabilidad de las opiniones expresadas en los artículos, estudios y otras colaboraciones firmados incumbe exclusivamente a sus autores, y su publicación no significa que la OIT las avale.

Las referencias a firmas o a procesos o productos comerciales no implican aprobación alguna por la Oficina Internacional del Trabajo, y el hecho de que no se mencionen firmas o procesos o productos comerciales no implica desaprobación alguna.

Las publicaciones de la OIT pueden obtenerse en las principales librerías y en las oficinas locales que tiene en diversos países o pidiéndolas a: Publicaciones de la OIT, Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza, o a: Oficina de País de la OIT para la Argentina, Av. Córdoba 950, piso 13, Buenos Aires, Argentina. También pueden solicitarse catálogos o listas de nuevas publicaciones a las direcciones antes mencionadas o por correo electrónico a: pubvente@ilo.org o biblioteca_bue@ilo.org

Visite nuestro sitio en Internet: www.ilo.org/buenosaires

Advertencia

El uso de un lenguaje que no discrimine entre hombres, mujeres y otras identidades es una de las preocupaciones de la OIT. Sin embargo, aún no hay acuerdo entre los lingüistas y especialistas en el tema sobre la manera de hacerlo en castellano.

En tal sentido, y con el fin de evitar la sobrecarga gráfica que supondría utilizar en español “o/a” para visibilizar la existencia de ambos sexos, en algunas oportunidades se ha optado por emplear el genérico tradicional masculino, entendiendo que todas las menciones en tal género representan siempre a hombres y mujeres.

Documento de trabajo N.º 10

**Inserción de las trabajadoras domésticas
paraguayas a partir de las reformas laborales
y migratorias en Argentina**

Documento de trabajo N.º 10

**Inserción de las trabajadoras domésticas
paraguayas a partir de las reformas laborales
y migratorias en Argentina**

Giuseppe M. Messina

Marzo de 2015

Oficina de País de la OIT para la Argentina

Inserción de las trabajadoras domésticas paraguayas a partir de las reformas laborales y migratorias en Argentina^(*)

Giuseppe M. Messina

Resumen

El corredor migratorio Paraguay-Argentina constituye uno de los más importantes de América Latina; a su vez, el trabajo doméstico representa el sector que más mujeres migrantes emplea en Argentina. En este marco, en el presente documento se analizan las condiciones socioeconómicas de las trabajadoras domésticas paraguayas, los cambios normativos en la política migratoria argentina y la reciente legislación sectorial de 2013. Asimismo, a partir de un abordaje cualitativo, se consideran las percepciones que las trabajadoras migrantes tienen acerca de los cambios normativos y los factores que más influyen sobre su experiencia cotidiana. El caso argentino presenta elementos de indudable interés, ya que, en contra de la tendencia que prevalece en otros países, se ha optado por una política migratoria abierta y un reconocimiento de los derechos laborales de los trabajadores migrantes. De acuerdo con los análisis realizados, estas políticas no parecen tener una incidencia negativa sobre el funcionamiento de los mercados laborales; por el contrario, los primeros resultados evidencian una tendencia a la formalización de este segmento poblacional.

Palabras clave: migración laboral, trabajo doméstico, informalidad, Argentina, Paraguay.

Códigos JEL: J61 J46 J48.

^(*) Este Documento de trabajo ha sido elaborado en el marco de las actividades previstas del Programa de Trabajo Decente por País (PTDP) 2012-2015 de la OIT en Argentina con la asistencia de la Unión Europea a través del “Programa de acción global sobre trabajadoras y trabajadores domésticos migrantes”.

Abstract
**Insertion of Paraguayan migrant domestic workers after labour
and immigration reforms in Argentina^(*)**

Giuseppe M. Messina

Summary

The Paraguay-Argentina migration corridor is one of the most important in Latin America; at the same time, domestic work represents the largest employment segment for migrant women in Argentina. Under this framework, this document analyses the socioeconomic conditions of the Paraguayan domestic workers, regulatory changes in Argentina immigration policy and recent sectorial legislation of 2013. Also, from a qualitative approach, the perceptions that migrant workers have about regulatory changes and the factors that influence their everyday experience, are taken into account. The Argentine case has elements of unquestionable interest since, contrary to the prevailing trend in other countries, Argentina has opted for an open immigration policy and recognition of the labour rights of migrant workers. According to the study's results, these policies do not seem to have a negative impact on the functioning of labour markets; on the contrary, the first results show a trend towards labour formalization of this population segment.

Key words: labour migration, domestic work, informality, Argentina, Paraguay.

Codes JEL: J61 J46 J48.

^(*) This Working Paper has been prepared as part of the planned activities of the Decent Work Country Programme (DWCP) 2012-2015 ILO in Argentina with the assistance of the European Union through the Global Programme of Action on and Migrant Domestic Workers and Their Families.

Índice de contenidos

Introducción	13
1. El contexto económico de la migración paraguaya y la inserción laboral de las mujeres migrantes	15
2. La reforma de la política migratoria entre 2003 y 2013	25
3. La nueva regulación del trabajo doméstico: modificaciones a la legislación laboral	29
4. Las condiciones de vida de las trabajadoras domésticas paraguayas en Argentina	34
Conclusiones	39
Referencias bibliográficas	41
Anexo I. Principales características sociodemográficas de la migración paraguaya residente en Argentina	46
Anexo II. Cuadros estadísticos	51
Anexo III. Fuentes de información	58

Índice de cuadros, gráficos y recuadros

Cuadro 1.	Asimetrías económicas entre Argentina y Paraguay	16
Gráfico 1.	Indicadores laborales básicos (años 2003-2013)	17
Gráfico 2.	Porcentaje de ocupados en el trabajo doméstico (TD), sobre total ocupados y mujeres ocupadas totales (años 2003-2013)	18
Recuadro 1.	La crisis de cuidados	19
Gráfico 3.	Porcentaje del trabajo doméstico (TD) en el empleo migrante (de países limítrofes), total y femenino (años 2003-2013).....	21
Gráfico 4.	Incidencia del empleo no registrado en el trabajo doméstico (años 2003-2013)	23
Cuadro 2.	Trabajo doméstico y población migrante de países limítrofes: empleo registrado (ER) y no registrado (ENR) (años 2010-2012).....	24
Cuadro 3.	Derechos de los migrantes contenidos en la Ley N.º 25.871 (2004).....	26

Anexo I

Cuadro 1.	La migración paraguaya en los datos de los Censos de 1980, 1991, 2001 y 2010.....	47
Cuadro 2.	Estructura de la población residente en Argentina, según lugar de nacimiento, sexo y edad	48
Cuadro 3.	Distribución geográfica de los ciudadanos paraguayos residentes en Argentina (regiones seleccionadas), según sexo y edad.....	49
Gráfico 1.	Nivel educativo de la población de 18 a 64 años, por sexo y origen	50

Anexo II

Cuadro 1.	Creación de empleo por rama de actividad (variaciones absolutas, miles de personas), total urbano; porcentaje de creación de empleo registrado (ER). Años 2003-2013.....	51
Cuadro 2.	Distribución de los ocupados por rama de actividad y sexo. Contribución de los migrantes de países limítrofes y distribución por rama y sexo	51
Cuadro 3.	Nivel educativo de los ocupados, por rama de actividad (población ocupada, total urbano). Valores de la población de países limítrofes.....	52
Cuadro 4.	Aportantes al régimen previsional de servicio doméstico (promedios anuales)	52
Cuadro 5.	Resumen de las principales categorías migratorias, documentación requerida y costos de los trámites.....	53
Cuadro 6.	Radicaciones iniciadas y resueltas para personas de origen paraguayo	54
Cuadro 7.	Comparación entre el nuevo y el viejo régimen legal del trabajo doméstico y el régimen general del trabajo dependiente.....	55
Cuadro 8.	Categorías y remuneraciones mínimas para trabajadoras domésticas (pesos argentinos) - Enero de 2015	56
Cuadro 9.	Aportes y contribuciones para trabajadoras registradas en el nuevo régimen (pesos argentinos) - 2014	56
Cuadro 10.	Resumen de las características de las personas entrevistadas	57

Siglas utilizadas

AFIP	Administración Federal de Ingresos Públicos
AUH	Asignación Universal por Hijo
AxE	Asignación Universal por Embarazo
ART	Aseguradora de Riesgos del Trabajo
DGEEC	Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos
DNI	Documento Nacional de Identidad
DNM	Dirección Nacional de Migraciones
EAHU	Encuesta Anual de Hogares Urbanos
ENAPROSS	Encuesta Nacional de Protección y Seguridad Social
ENR	Empleo No Registrado
EPH	Encuesta Permanente de Hogares
ER	Empleo Registrado
INDEC	Instituto Nacional de Estadística y Censos
MTEySS	Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OSPACP	Obra Social del Personal Auxiliar de Casas Particulares
PIB	Producto Interno Bruto
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
SECLO	Servicio de Conciliación Laboral Obligatoria
SECOPECP	Servicio de Conciliación Obligatoria para el Personal de Casas Particulares
SIDITYSS	Sistema Integral de Inspección del Trabajo y de la Seguridad Social
SIPA	Sistema Integrado Previsional Argentino

Introducción

En este trabajo se aborda la situación de las trabajadoras domésticas migrantes de origen paraguayo en Argentina en el contexto del corredor migratorio entre los dos países del Cono Sur. El objeto de este documento resulta de interés particular por múltiples razones. En primer lugar, Argentina representa el primer destino de migración para los ciudadanos paraguayos y, a su vez, la colectividad paraguaya es la más numerosa entre las que residen en el país. En segundo lugar, el trabajo doméstico representa la primera modalidad de inserción laboral para las mujeres paraguayas que residen en Argentina, teniendo en cuenta que la distribución de los trabajadores migrantes está fuertemente segmentada por género.

Esta modalidad de inserción laboral tiene profundas consecuencias sobre las condiciones en las que se encuentran estas mujeres, situación que comparten en buena medida con las trabajadoras nacionales del sector. No solo el trabajo doméstico es una de las áreas más afectadas por la informalidad laboral, sino que además se trata de una actividad cuyas características convierten a las trabajadoras domésticas particularmente vulnerables a las violaciones de sus derechos laborales básicos. El trabajo doméstico es, en primer lugar, una actividad que tiene lugar dentro de los hogares, por lo tanto, resulta de difícil fiscalización para las autoridades competentes sobre la inspección laboral. En segundo lugar, las trabajadoras domésticas tienen dificultad de autoorganizarse, ya que trabajan de forma aislada, de manera que las relaciones laborales suelen gestionarse de forma privada entre la empleada y el empleador. Por último, en el trabajo doméstico se genera un nivel muy elevado de intimidad y de trato personal entre las partes, ya que en el centro de la relación laboral se sitúa el cuidado de las personas, lo que dificulta la separación entre los elementos objetivos y subjetivos de este vínculo. En realidad, el trabajo doméstico no representa una actividad económica asimilable a la que se da tradicionalmente en una empresa familiar, más bien podría tratarse como la mercantilización de las actividades de cuidado no remuneradas que, usualmente, están a cargo de las mujeres de la familia.

Todas estas cuestiones contribuyen a que el fenómeno del trabajo doméstico permanezca invisibilizado frente a la sociedad y se le atribuya escaso valor, ya que se trata de una actividad que siempre fue llevada a cabo por las mujeres y, en general, se la considera “fácil” (en numerosos casos, la socialización de las niñas en las tareas domésticas empieza a temprana edad). Esto explicaría por qué se trata de un sector que, tradicionalmente, fue una de las puertas de entrada al mercado laboral para las mujeres de bajo nivel educativo y escasas calificaciones, por lo general migrantes (internas o extranjeras), ya que se trata de un segmento residual del mercado frente a otras profesiones más codiciadas, igualmente feminizadas, por ejemplo, en el sector de la salud o de la educación. Además, el trabajo doméstico siempre se asoció a bajos salarios y condiciones de informalidad, ausencia de contrato escrito, regulaciones horarias flexibles, remuneraciones a menudo mixtas (monetarias y en especie), entre otros. A menudo estas condiciones están cristalizadas en regímenes legales especiales que sancionan una discriminación hacia las trabajadoras de este sector respecto a otras categorías de trabajadoras. Todo esto, además de favorecer condiciones laborales inadecuadas, convierte a las trabajadoras domésticas en posibles víctimas de diversas formas de abuso, que en algunos casos llega a la violencia física, especialmente en los casos de trabajo infantil y adolescente (Valenzuela y Mora, 2009).

Se han descrito, brevemente, situaciones que se observan de forma generalizada en la mayoría de los países, independientemente del nivel de desarrollo, en un momento histórico en el que las transformaciones demográficas y económicas de las últimas décadas, en particular por lo que concierne a la mayor inserción laboral de la mujer, han generado una “crisis de cuidados”, que ha venido incrementando la demanda de trabajadoras domésticas. En este contexto, el trabajo doméstico constituye la principal puerta de ingreso a una ocupación para las mujeres migrantes dado el bajo nivel de calificaciones requerido y el elevado nivel de informalidad de las relaciones laborales en el sector. En este caso, además de las jerarquías de clase y de género típicas del sector, se cruzan otras problemáticas, como la etnia y el lugar de proveniencia de la trabajadora. Además, el establecimiento de “cadenas globales de cuidados” produce situaciones de malestar tanto en las trabajadoras migrantes como en sus hogares de origen debido a la lejanía que se genera entre los familiares, en lo que constituye un proceso de transformación del trabajo no remunerado en un país a un trabajo remunerado en otro país (Orozco, 2007).

Frente a la clara situación de vulnerabilidad que sufren las trabajadoras del sector, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) ha planteado en los últimos años el objetivo de promover las medidas necesarias para avanzar en las metas dictadas por la agenda del trabajo decente. En particular, debe mencionarse el Convenio núm. 189 del año 2011 sobre las trabajadoras y los trabajadores domésticos, acompañado por la Recomendación núm. 201, el cual fue ratificado por el Congreso de Argentina en diciembre de 2013 (Ley N.º 26.921).¹ En dicho Convenio, se reafirma el principio básico de que “todo Miembro deberá adoptar medidas a fin de asegurar que los trabajadores domésticos, como los demás trabajadores en general, disfruten de condiciones de empleo equitativas y condiciones de trabajo decente” (art. 6). Además, en ambos documentos se hace referencia a la situación de los trabajadores con origen en otro país, sugiriendo que “los Miembros deberían considerar la cooperación entre sí para asegurar que [...] se apliquen de forma efectiva a los trabajadores domésticos migrantes” todas las cuestiones establecidas en el Convenio núm 189 y en la Recomendación núm. 201. No se trata del único ámbito donde la legislación argentina marcó importantes avances, ya que la década posterior a 2003 registró importantes cambios en la política migratoria, un aspecto que resulta determinante para discutir la situación de las migrantes paraguayas en el país. También se tomaron varias medidas de tipo administrativo que tendieron a mejorar las condiciones laborales de las trabajadoras domésticas, tanto nacionales como migrantes, como se irá describiendo a lo largo del trabajo. Huelga decir que la década posterior a 2003² se caracterizó por ser una fase de crecimiento económico elevado, recuperación del empleo y del activismo estatal en la regulación de la economía (Messina, 2012).

Este documento adopta una metodología mixta cuali-cuantitativa para estudiar en profundidad el caso argentino y aportar el mayor número de elementos de comparación a las investigaciones sobre las migraciones laborales internacionales, en el caso específico del trabajo doméstico. Como primer paso, se analiza el contexto económico y las condiciones del mercado laboral que afectan a la situación de las trabajadoras migrantes de origen

¹ Toda la legislación argentina a la que se hace referencia a lo largo del texto está disponible en la página web <http://www.infoleg.gov.ar>.

² En este documento se analizan las presidencias de Néstor Kirchner (2003-2007) y de Cristina Fernández (a partir de diciembre de 2007). La presidenta Fernández fue reelegida en 2011 para un segundo mandato de cuatro años.

paraguayo ocupadas en el sector del servicio doméstico y, en particular, la situación de informalidad laboral de estas trabajadoras. Luego, se describe el nuevo paradigma de derechos humanos de la política migratoria argentina y, a continuación, se examinan las reformas normativas que han afectado la situación laboral de las trabajadoras domésticas, tanto nacionales como migrantes. Por último, a partir de entrevistas en profundidad, se ofrece un análisis de las trayectorias, las expectativas y los niveles de satisfacción de las trabajadoras domésticas migrantes paraguayas en Argentina. Completan el trabajo una presentación de las principales características sociodemográficas de la migración paraguaya en el país y un panorama de las fuentes de información disponibles.

1. El contexto económico de la migración paraguaya y la inserción laboral de las mujeres migrantes

La colectividad paraguaya ha pasado a constituir el grupo de residentes extranjeros más numeroso, a la vez que Argentina representa el principal destino de los migrantes de ese país

El primer elemento que se debe considerar en el análisis del contexto de la migración paraguaya en Argentina es sus dimensiones. Los datos censales certifican que la migración paraguaya ha ido adquiriendo a lo largo del tiempo, y particularmente en la última década, un peso preponderante en la población extranjera residente en Argentina, constituyéndose como la principal colectividad del país, con 550.713 personas relevadas en el Censo 2010. Las otras colectividades latinoamericanas la siguen a más distancia, como la boliviana (345.272 personas) y la chilena (191.147 personas), por citar a las más numerosas.

Debe también destacarse que el crecimiento de la colectividad paraguaya no ha sido constante a lo largo del tiempo: por ejemplo, hubo una reducción del 8,5% entre 1980 y 1991. En las dos décadas que siguieron, los números de la población paraguaya residente en el país crecieron fuertemente, con un aumento del 35% en los años noventa, registrado por el Censo de 2001, y un incremento del 69% relevado en el Censo de 2010. En consecuencia, la migración paraguaya es relativamente reciente: cerca de un 38% de los paraguayos residentes ha llegado a Argentina entre 2002 y 2010, un 20% entre 1991 y 2001 y un 42% antes de 1991 (INDEC, 2012: 101). Esto indicaría que, en términos generales, la migración de paraguayos a Argentina tiene un carácter más constante que transitorio.

A raíz de este proceso migratorio, en 2010 la población residente en Argentina de origen paraguayo representaba el 1,4% del total de la población censada, el 30,5% de toda la población nacida en el extranjero y el 44,1% de la población con origen en países limítrofes (INDEC, 2012). Entre las características de la población paraguaya censada, deben señalarse las siguientes: elevada proporción de mujeres; la gran mayoría se encontraba en edades laborales; su distribución geográfica se concentraba en algunas regiones del país (especialmente el Gran Buenos Aires y las provincias limítrofes con Paraguay); por último, los niveles educativos de la fuerza de trabajo de origen paraguayo eran en promedio más bajos que los observados para el resto de la población en edad laboral. Todos estos elementos deben tenerse en cuenta a la hora de considerar las condiciones de vida de las trabajadoras migrantes en el sector del trabajo doméstico, y son analizados con más detalle en el Anexo I. También estos factores indican que existe una oferta laboral migrante disponible para atender la demanda laboral de estos servicios, según las cambiantes condiciones económicas del país.

A la luz de los datos disponibles, puede afirmarse entonces que la migración entre los dos países constituye un corredor consolidado, sobre todo para Paraguay, ya que Argentina representaba el principal destino migratorio de los ciudadanos de ese país, seguido a larga distancia por España (135.517 personas), Brasil (40.000) y Estados Unidos (20.023) (datos de 2010, OIM, 2011: 35).³ Desde el punto de vista económico, este proceso generó un flujo de remesas entre los dos países que alcanzó en 2012 los 512 millones de dólares, es decir, el 58,7% del total recibido por Paraguay (Banco Mundial, 2012). En conclusión, no se puede subestimar la relación que une a los dos países por medio de este flujo de personas, en su mayoría trabajadores.

La última década ha sido una etapa de elevado crecimiento en Argentina, a la par que se alargaba la brecha económica con Paraguay

Para analizar los flujos migratorios hacia Argentina, es importante también considerar el contexto económico que ha caracterizado a este país en los últimos años. Entre 2003 y 2013, Argentina ha logrado marcar una tasa de crecimiento promedio elevado, aunque la crisis internacional de los años posteriores a 2008 ha causado una marcada ralentización de su economía en el año 2009 y, luego, a partir de 2012 (véase el Cuadro 1). Pese a esto, el crecimiento registrado entre 2003 y 2013 tuvo un efecto significativo en la mejora de la situación social y económica del país. De hecho, distintos indicadores evidencian una mejora en las condiciones de vida de la población: por ejemplo, entre 2003 y 2013, el índice de Gini se redujo de aproximadamente 0,52 a 0,42 (Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales –CEDLAS– y Banco Mundial).

Cuadro 1. | Asimetrías económicas entre Argentina y Paraguay

Tasa de crecimiento (%) del producto interno bruto (PIB) total anual a precios constantes											
	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Argentina	-	-	9,2	8,4	8,0	3,1	0,0	9,1	8,6	0,9	2,9
Paraguay	4,3	4,1	2,1	4,8	5,4	6,4	-4,0	13,1	4,3	-1,2	14,2

Fuente: elaboración propia sobre datos de la CEPALSTAT (Paraguay) y del INDEC (Argentina, nueva serie - base 2004).

Relación PIB per cápita en dólares Paraguay/Argentina											
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
	37,6%	35,7%	33,7%	31,2%	29,9%	28,7%	28,3%	26,7%	27,5%	26,1%	25,1%

Fuente: elaboración propia sobre datos de la CEPALSTAT.

Por otra parte, a partir de una comparación entre los dos países, se constata una consolidación de las asimetrías económicas existentes entre Argentina y Paraguay, si bien este país ha logrado crecer en los últimos diez años a un tasa promedio que también es elevada (4,8%), aunque inferior a la argentina. Esto permitió

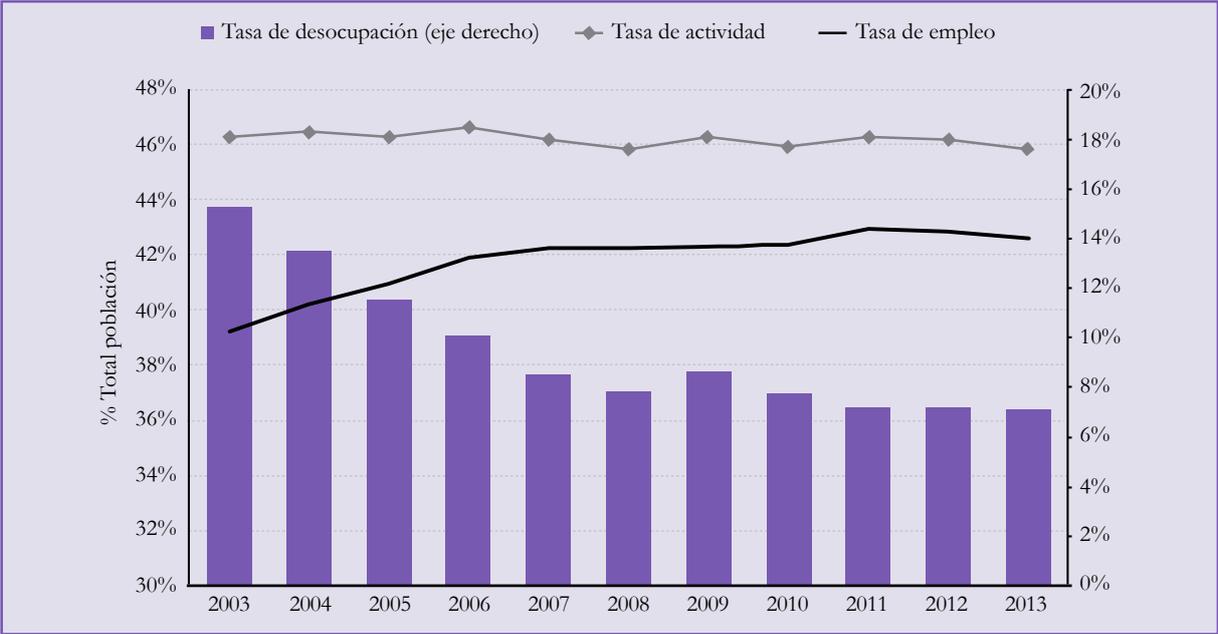
³ Es difícil estimar en qué medida los datos censales reflejan la verdadera densidad de la colectividad paraguaya. De acuerdo con las consideraciones de representantes de la Federación Paraguaya en la República Argentina (que agrupa a las asociaciones de paraguayos en el país), residirían en el territorio argentino cerca de 3 millones de paraguayos y descendientes, de los cuales cerca de un millón estarían indocumentados. Esta estimación se basa en los flujos de personas que salen de la ciudad, en los censos efectuados en villas de la Ciudad de Buenos Aires y otros municipios del conurbano bonaerense y en el trabajo de campo de las propias asociaciones.

una reducción importante de la tasa de pobreza en ese país, que, sin embargo, se mantenía por encima del 32% en 2011, según datos de la Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (DGEEC) de Paraguay. En términos de producto interno bruto (PIB) per cápita, la brecha respecto a Argentina no se ha reducido en el período considerado, como muestra el Cuadro 1. Más en general, Argentina se situaba, según datos de 2012 del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), entre los países de más alto desarrollo humano de la región (puesto 45, índice de 0,811), mientras que Paraguay tenía un nivel de desarrollo humano medio (puesto 111, índice de 0,669). Sin negar las dificultades sociales todavía existentes en Argentina, esta asimetría económica es, sin duda, uno de los factores que explica la dirección observada en los flujos migratorios desde Paraguay hacia ese país.

La década ha estado marcada por un crecimiento significativo del empleo en todas las ramas de actividad, pero el trabajo doméstico es uno de los sectores con menor creación de empleo formal

Otro de los factores que deben destacarse del contexto económico de acogida de los migrantes es la evolución positiva del mercado laboral en Argentina. Entre 2003 y 2013, especialmente hasta 2007, hubo una fuerte recuperación del empleo; por su parte, entre 2010 y 2013, la tasa de desocupación se redujo a cifras por debajo del 8%. Durante esta etapa, la tasa de actividad de la población urbana se mantuvo relativamente estable, oscilando en torno a un valor promedio cercano al 46% (véase el Gráfico 1). Con respecto a la población en edad laboral (entre 15 y 65 años), se registraron tasas de actividad que oscilaron alrededor del 56% para las mujeres y del 80% para los hombres. Estos datos sugieren que en la última década ha existido una demanda sostenida de mayor mano de obra, tanto nativa como extranjera. Una mirada sectorial permite apreciar cuáles fueron los sectores que más crecieron en Argentina durante el período, en el que la mano de obra migrante desempeñó un papel más relevante.

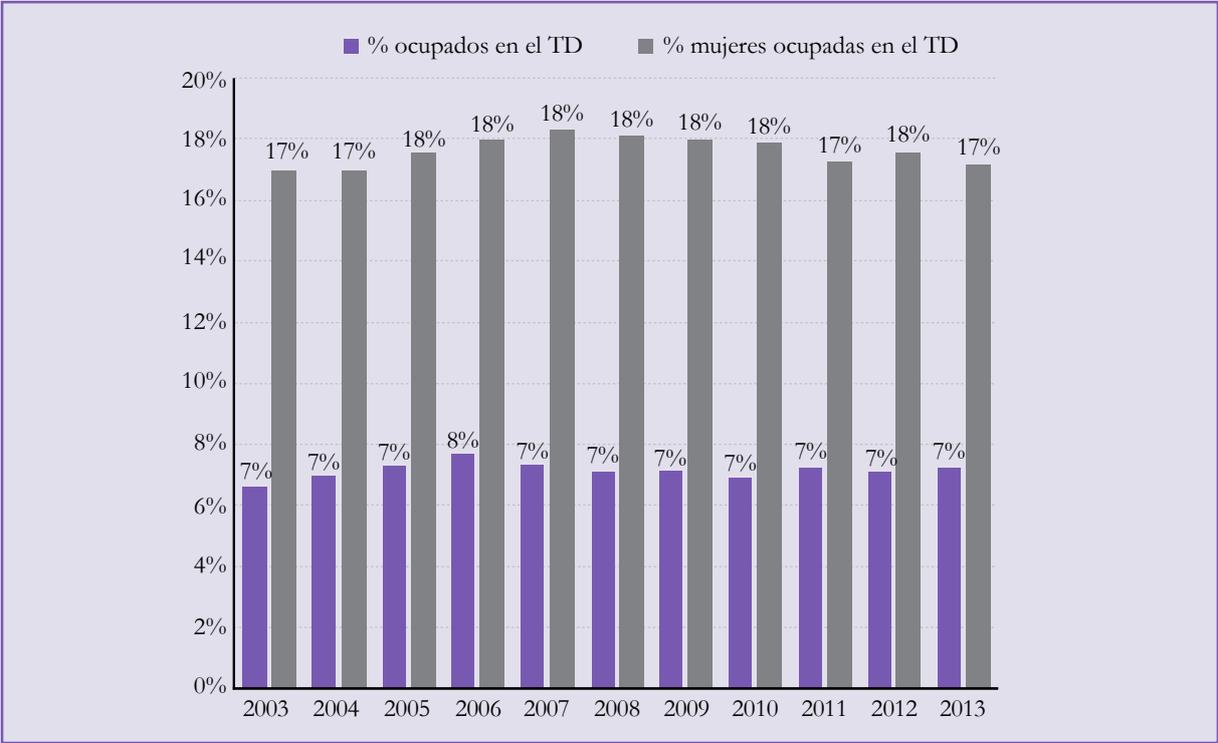
Gráfico 1. | Indicadores laborales básicos (años 2003-2013)



Fuente: elaboración propia sobre datos de la EPH - INDEC (promedios anuales).

Los datos muestran que, entre 2003 y 2013, el sector que más empleo creó fue el de la construcción (véase Anexo II , Cuadro 1). Otros sectores de crecimiento rápido fueron el financiero y de servicios a las empresas, seguido por el del transporte y las telecomunicaciones. El sector que creció menos, pero que emplea a una parte considerable de los ocupados, aunque en puestos de baja calificación, fue el de comercio, hoteles y restaurantes. Respecto al trabajo doméstico, este sector creó empleo a un ritmo similar al del conjunto de los ocupados, con un 22% de incremento, manteniendo un peso relativo en torno al 7% del total de ocupados, siendo el nivel de 2013 superior respecto a 2003 en apenas 0,6 puntos porcentuales. En particular, fue un sector muy importante para el empleo femenino, ya que, a lo largo de los años considerados en este análisis, un promedio del 17,6% de las mujeres ocupadas encontró lugar en él (véase el Gráfico 2).

Gráfico 2. | Porcentaje de ocupados en el trabajo doméstico sobre los ocupados totales y sobre las mujeres ocupadas totales (años 2003-2013)



Fuente: elaboración propia sobre datos de la EPH - INDEC (4.º trimestre).

Este fenómeno debe encuadrarse dentro de procesos estructurales, uno de los cuales hemos denominado “crisis de cuidados”, a raíz de la emancipación y entrada masiva de las mujeres al mercado de trabajo. Se trata de fenómenos complejos, donde el incremento del tiempo dedicado por las mujeres al trabajo remunerado no fue acompañado por una reformulación más equitativa de la división sexual del trabajo, a la vez que la provisión del Estado en los servicios de cuidado de las personas que presentan algún grado de dependencia (niñas y niños, adultos mayores, personas enfermas o con discapacidad, etc.) fue a todas luces insuficiente.

En este contexto, el trabajo doméstico contratado en el mercado constituyó una de las modalidades de conciliación laboral, en la que estas contradicciones encuentran solución en el hogar individual. Sin embargo, esta modalidad de empleo también está ligada a una irregularidad difusa de las relaciones laborales, hecho que comprime los costos que deben sostener los hogares empleadores. Se trata, en suma, de un tema complejo que no puede ser abordado en su complejidad en este documento (en el Recuadro 1 se ofrecen algunos aportes a la discusión que enriquecen el análisis aquí presentado).

Sin tener en cuenta factores como los mencionados, no podrían explicarse algunos rasgos que caracterizan el empleo en este sector. Así, debe señalarse como el principal problema que afecta al trabajo doméstico el de la informalidad, ya que esta actividad fue, junto con la construcción, la que tuvo más dificultades para generar empleo formal en la última década, a tal punto que solo siete de cada diez nuevos puestos de trabajo fueron registrados. Esto debe subrayarse, ya que otros sectores como el manufacturero o el de servicios educativos, sociales y de salud lograron destruir empleo no registrado a la vez que creaban empleo de mayor calidad (este tema será tratado en más detalle en una sección posterior). En la misma línea, deben tenerse en cuenta estos factores al analizar el peso que tiene el sector en el empleo migrante, como se verá a continuación.

Recuadro 1. | La crisis de cuidados

En las últimas décadas, Argentina registró un fuerte incremento de la participación femenina en el mercado laboral. Pese a esto, persisten fuertes brechas de género: en 2012 la tasa de participación masculina era de alrededor del 80% contra un 55% para las mujeres. Esto se vio acompañado por un proceso de heterogeneización de los hogares en el que se observó una reducción de la tradicional familia nuclear-patriarcal, multiplicándose familias donde el varón y la mujer trabajan, o aquellas en las que la mujer asume el papel de jefa de hogar, o bien las familias monoparentales (en su mayoría de mujeres) o, incluso, unipersonales sin hijos (Arriagada, 2007: 126-131).

Esta mayor participación femenina en el mercado laboral ha generado tensiones respecto al cumplimiento de las tareas de cuidado dentro del hogar, que siguen recayendo, en gran medida, sobre las mujeres. En este sentido, y según los recursos de los que disponen, las mujeres ajustan sus modalidades de participación en el mercado y/o contratan los servicios destinados a cubrir las necesidades de cuidados del hogar. Esta desfamiliarización de la provisión de bienestar observada en las últimas décadas no ha significado una desfeminización del cuidado; de hecho, sigue existiendo una elevada segregación sectorial por género en los mercados laborales que lleva a las mujeres a ocupar todo trabajo relacionado con el cuidado.

Frente a esta situación, las transformaciones observadas en las últimas décadas han conducido a una *crisis de cuidados* que se expresa, desde un enfoque de derechos, en los obstáculos concretos que afectan a las mujeres para que “puedan lograr una situación de igualdad de oportunidades real y sustantiva” en particular, respecto a “las dificultades que enfrentan para avanzar en sus ocupaciones y carreras profesionales” (Pautassi y Zibecchi, 2013: 11). Esto ha influido negativamente sobre los grados de libertad y autonomía de las mujeres, obligándolas a poner en práctica estrategias de conciliación entre sus actividades fuera y dentro del hogar, remuneradas y no remuneradas, que alivien su carga de trabajo. En los casos en que los recursos de los que disponen sean insuficientes para la contratación en el mercado de servicios de cuidado y el Estado no logre compensar esta situación con políticas públicas adecuadas, aparece la doble carga de la participación en la fuerza de trabajo y la responsabilidad del cuidado recae plenamente sobre la mujer. Esta situación se ve agravada, además, por la invisibilización de las tareas de cuidado, presentando efectos muy negativos, ya que “socava la idea del cuidado como obligación del conjunto de la sociedad” (Pautassi y Zibecchi, 2013: 12).

La inserción laboral de los migrantes está sesgada por género, siendo el trabajo doméstico el sector que más emplea a las mujeres que vienen de los países cercanos a Argentina

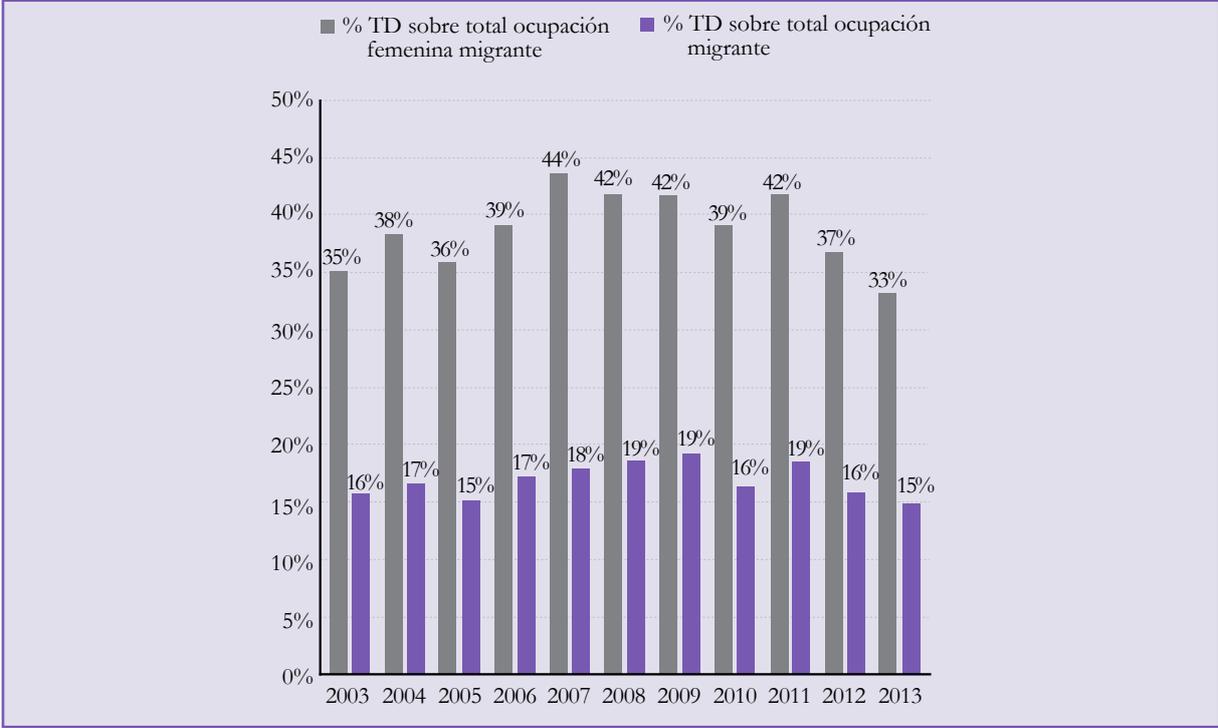
Dicho esto, ¿cuáles son los sectores que emplean a más trabajadores extranjeros, desagregando la información por sexo, para indagar si emergen patrones laborales específicos para la población migrante? A partir de los datos disponibles (véase Anexo II, Cuadro 2), puede concluirse que la población migrante de países cercanos está concentrada en pocas ramas de actividad en comparación con el resto de la población. Así, los sectores que más emplean fuerza de trabajo migrante son, en orden de importancia, el del comercio, hoteles y restaurantes, seguido por la industria manufacturera (incluidos electricidad, gas y agua), el sector de la construcción y, a breve distancia, el trabajo doméstico. En este último sector, la fuerza de trabajo migrante (de países limítrofes) ha mantenido un peso significativo, representando alrededor del 10% de los ocupados en el sector en la última década.⁴ Esto significó que, en promedio, cerca de un 17% de los ocupados migrantes se situaban en esta actividad. Sin embargo, en el caso de las trabajadoras migrantes, el peso del sector fue preponderante, ya que si se desagregan estos datos según sexo, se descubre que existe una marcada segmentación laboral por género. Si en el caso del sector de la construcción se emplea una mano de obra que es principalmente masculina, lo contrario ocurre en el caso del servicio doméstico, al tratarse de una actividad casi exclusivamente femenina.⁵ Por eso debe reformularse lo dicho hasta el momento, observándose que el trabajo doméstico fue el principal sector empleador de las mujeres migrantes a lo largo del período considerado, ya que casi dos de cada cinco encontraron trabajo en esta actividad (véase el Gráfico 3). Esta tasa duplica (o más) lo relevado para el caso de las argentinas.

⁴ Promedio 2003-2013, elaboración propia sobre datos de la EPH (INDEC), ondas del 4.º trimestre.

⁵ Otro sector asociado a la economía del cuidado, el de los servicios sociales, educativos y de salud, también emplea a un porcentaje importante de mujeres, pero se trata de un área donde el empleo de personas de países limítrofes es mucho menor, quizás por las calificaciones requeridas y las barreras a la convalidación de títulos.

Este sector se caracteriza además por emplear mano de obra con un bajo nivel educativo en relación con otros sectores (véase Anexo II, Cuadro 3). Algo parecido ocurre en la construcción, donde se emplean principalmente varones. En el caso del trabajo doméstico, donde son empleadas principalmente mujeres, las personas migrantes con nivel educativo hasta primario completo representan un 60% de los ocupados (en comparación con el 50% observado para el caso de las ocupadas argentinas). En cambio, los sectores caracterizados por empleos de elevada calificación, a los que se asocia un menor grado de informalidad y mejores condiciones laborales, tienden a emplear una baja proporción de migrantes, como es el caso de los servicios financieros, servicios sociales, educativos y de salud, o la administración pública. Estos datos confirman las dificultades que tienen las mujeres migrantes para mejorar sus condiciones de inserción laboral, dada la elevada segmentación por género y por nivel educativo, y los altos niveles de informalidad que caracterizan los sectores donde están ocupadas en mayor medida.

Gráfico 3. | Porcentaje de trabajo doméstico (TD) en el empleo migrante (de países limítrofes), total y femenino (años 2003-2013)



Fuente: elaboración propia sobre datos de la EPH - INDEC (4.º trimestre).

La informalidad laboral es una cuestión que ha generado mucho debate en Argentina y muestra una evolución positiva en la última década

Lo dicho en las secciones anteriores se complementa con el cuadro de elevada heterogeneidad que presenta el mercado laboral argentino, complicando el objetivo de garantizar un trabajo decente a todos los trabajadores del país. El principal problema que afecta el funcionamiento del mercado laboral argentino es probablemente

el elevado nivel de informalidad (Salvia *et al.*, 2008; Bertranou y Casanova, 2013). En Argentina el concepto de informalidad abarca diferentes dimensiones según se haga referencia a la unidad productiva donde trabaja la persona o bien a la persona ocupada (PREALC, 1978; Hussmanns, 2004; OIT, 2013a). En el primer caso se habla de sector informal de la economía, mientras que en el segundo caso se suele hablar de empleo informal o, en referencia a las características de la seguridad social argentina, de empleo no registrado. Dado que los hogares no constituyen unidades productivas para el mercado, al analizar el trabajo doméstico conviene concentrarse en la situación de informalidad en el empleo, teniendo en cuenta que las encuestas argentinas consideran a esta categoría de trabajadores como asalariados (MTEySS, 2007: 84-86).⁶ Debe subrayarse que en el caso de los trabajadores no registrados, se hace referencia directamente a la naturaleza de la relación contractual estipulada entre trabajadores y empleadores y al cumplimiento de las normas establecidas por las leyes laborales y tributarias. Según esta definición, los trabajadores son informales si no cuentan con la correspondiente cobertura legal y la protección social asociada a la relación laboral. En otras palabras, son informales aquellos trabajadores que no están registrados en la seguridad social, no cumplen con la normativa vigente, y por esa razón carecen de todos aquellos derechos sociales asociados por ley a una relación de trabajo dependiente.

En el caso argentino, dadas las fuentes disponibles,⁷ es posible captar de forma directa solo el empleo informal entre los asalariados, ya que se trata de la relación laboral mayormente sometida a la regulación del Estado y a las obligaciones contributivas. En el caso de los trabajadores no asalariados, solo son posibles estimaciones, que llevarían a calcular una tasa de informalidad total del empleo en torno al 44% en 2010. Si bien es más alta para los trabajadores independientes (en torno al 58%) que para los asalariados (en ese año, alrededor del 38%), la elevada tasa de asalarización de los ocupados argentinos (en torno al 73,5%) significa que cerca de dos tercios de todos los trabajadores informales son asalariados (Bertranou y Casanova, 2013: 37).⁸

Pese a que las condiciones del trabajo doméstico han mejorado, en el sector siguen predominando el empleo informal y los bajos salarios

Aunque el sector del trabajo doméstico es uno de los más afectados por el problema de la informalidad, una mirada a los años 2003-2013 permite apreciar una reducción consistente del empleo informal, ya que la tasa de empleo no registrado cayó más de 11 puntos porcentuales en la última década, situándose en torno al 80% en 2013 (véase el Gráfico 4). Pese a esto, la disminución de la informalidad en este sector

⁶ Esto podría dar lugar a un cierto subregistro en la dimensión real del trabajo doméstico, que no se capta por relevarse como trabajo por cuenta propia (Cortés, 2004).

⁷ Además de los datos provenientes de los Censos (el último en 2010), Bertranou y Casanova (2013: 35-37) mencionan la Encuesta Permanente de Hogares (EPH), que permite estimar la tasa de empleo asalariado no registrado, es decir, que no cotiza a la seguridad social, en los grandes aglomerados del país; la Encuesta Anual de Hogares Urbanos (EAHU), a partir de 2010, para el total urbano (todas ellas producidas por el INDEC); la Encuesta Nacional de Protección y Seguridad Social (ENAPROSS) del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS); y, por último, los registros administrativos de los ocupados que sí aportan al Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA). Conviene señalar que los datos que se refieren a la EPH consideran, por simplicidad, solo la encuesta continua (a partir del 2.º semestre de 2003) y que los datos de 2007 no incluyen el 3.º trimestre, a causa de que en ese período se realizó el relevamiento en los principales aglomerados del país.

⁸ Estos resultados son confirmados, por otra parte, por los datos presentados por el MTEySS sobre la base de la ENAPROSS, según los cuales en 2011 la tasa de informalidad de los ocupados en las áreas urbanas relevadas se situaría en el 42,7% (MTEySS, 2013a).

no fue suficientemente rápida, ya que el trabajo doméstico informal sigue representando casi el 24% del total de los asalariados no registrados. Se trata del sector más afectado por este problema junto con el de la construcción.⁹ Cabe recordar que se trata de los dos sectores que emplean más mano de obra migrante, femenina en el caso del trabajo doméstico y masculina en el de la construcción. Sin embargo, debe destacarse el avance en la formalización de las trabajadoras del sector, que constituyó uno de los objetivos específicos de la política laboral, como se describirá en la sección 4.

Además, el sector está caracterizado por niveles salariales muy bajos: las trabajadoras no registradas llegan a percibir, en promedio, un salario que es la mitad del de las trabajadoras registradas. Pese a esto, incluso la situación de las trabajadoras formales es comparativamente rezagada, ya que perciben un salario apenas superior (un 20%) en promedio a lo que reciben el conjunto de los asalariados no registrados (Groisman y Scofienza, 2012: 10).¹⁰ A estas condiciones se suman otras características que añaden dimensiones de precariedad a estas relaciones laborales, como el pluriempleo.¹¹ Por todo lo dicho, las mujeres ocupadas en este sector, generalmente de bajo nivel educativo, con una presencia significativa de migrantes, se encuentran en una situación particularmente vulnerable, en la que sus derechos laborales son incumplidos o están en riesgo permanente.

Gráfico 4. | Incidencia del empleo no registrado en el trabajo doméstico (años 2003-2013)



Fuente: elaboración propia sobre datos de la EPH - INDEC (promedios anuales).

⁹. Elaboración propia sobre la base de los datos del Boletín de Estadísticas Laborales del MTEySS, disponible en línea: <http://www.trabajo.gob.ar/left/estadisticas/bel/index.asp>

¹⁰. Una estimación propia (sobre la base de la EPH 2013, 2.º trimestre) indica que, en promedio, los ingresos de las trabajadoras domésticas formales llegan a ser inferiores a los ingresos de los trabajadores informales.

¹¹. De las mujeres ocupadas en el sector, solo un 2,2% trabajan en la modalidad sin retiro. De las que trabajan con retiro, un 71% lo hacen para un solo empleador, un 17% para dos empleadores y un 12% para más de un empleador (MTEySS).

La informalidad laboral afecta significativamente a las trabajadoras domésticas migrantes

Las mujeres migrantes representan una cuota significativa de la fuerza de trabajo en el sector del trabajo doméstico. Los datos disponibles no permiten una desagregación estadísticamente precisa de la situación del trabajo doméstico para las mujeres paraguayas residentes. Por esta razón, se presentan datos relativos al conjunto de la población migrante de países limítrofes, y se limita el análisis a los datos de la Encuesta Anual de Hogares Urbanos (EAHU), pese a que su alcance temporal es menor. Por lo tanto, las conclusiones a las que se puede llegar, dadas estas condiciones, son limitadas.

Como primera aproximación al fenómeno, estos datos indicarían que las trabajadoras migrantes ocupadas en este sector han mejorado su situación de formalización en los últimos años, en un contexto en donde el empleo registrado habría crecido de manera importante en un período de tiempo corto (entre 2010 y 2012); sin embargo, las tres cuartas partes de ellas permanecen en condición de informalidad (véase el Cuadro 2). Los datos también señalarían un resultado sorprendente: las trabajadoras domésticas migrantes tendrían un mayor grado de formalización que las trabajadoras argentinas. Este rasgo fue observado por el MTEySS (según las entrevistas realizadas con funcionarios de ese ministerio), donde se maneja la hipótesis de que la nueva política migratoria facilitó la regularización de las trabajadoras migrantes y, a la vez, sancionó severamente la contratación irregular de trabajadores extranjeros, incentivando una mayor registración de esta categoría. De hecho, el nivel de sanción por esta vía es superior a lo previsto por el nuevo régimen del trabajo doméstico. Los registros administrativos avalan esta idea, ya que el crecimiento relativo del número de aportantes extranjeros en el régimen del servicio doméstico fue superior a lo observado para el caso de las trabajadoras nativas (véase Anexo II, Cuadro 4). Así las cosas, las trabajadoras extranjeras representan cerca del 17% del total de aportantes al régimen previsional.¹² A pesar de esto, no hay que ignorar las dimensiones del problema de la informalidad, que impide el pleno goce de sus derechos laborales a la gran mayoría de las trabajadoras del sector, si bien existe una tendencia positiva a la formalización en los últimos años.

Cuadro 2. | Trabajo doméstico y población migrante de países limítrofes: empleo registrado (ER) y no registrado (ENR) (años 2010-2012)

		2010	2012
% ER	población general	15,0%	15,9%
	población migrante	15,4%	26,2%
% ENR	población general	85,0%	84,1%
	población migrante	84,6%	73,8%

Fuente: elaboración propia basada en la EAHU (INDEC).

¹² Los datos no permiten una desagregación según la nacionalidad de las trabajadoras.

2. La reforma de la política migratoria entre 2003 y 2013

La nueva política migratoria argentina representa un cambio de paradigma a partir de un reconocimiento de los derechos universales de las personas migrantes

La última década ha sido testigo de un cambio de paradigma trascendental en lo que respecta a la política migratoria de Argentina, cuyo emblema ha sido la sanción de la nueva ley de migración N.º 25.871, en vigor a partir de enero de 2004. La nueva legislación derogó la anterior normativa aprobada durante la última dictadura militar (Ley N.º 22.439 de 1981), y fue la base de la política migratoria de los primeros veinte años de recuperación democrática después de 1983. Se trataba de una legislación restrictiva en relación con los extranjeros que estuvieran residiendo en el país por fuera de los canales de la migración legal (Giustiniani, 2004). Así, el artículo 30 fijaba que “los extranjeros que residan ilegalmente en la República no podrán trabajar o realizar tareas remuneradas o lucrativas, ya sea por cuenta propia o ajena, con o sin relación de dependencia”. Además, ningún ciudadano argentino podía ofrecer empleo remunerado ni alojamiento a personas extranjeras que hubieran ingresado al país de forma ilegal (arts. 31 y 32). También se los excluía del acceso a los servicios educativos y sanitarios (arts. 102 y 103). Era deber de los ciudadanos argentinos en esas situaciones denunciar a los migrantes extranjeros a la autoridad competente, la Dirección Nacional de Migraciones (DNM). En resumidas cuentas, la doctrina de la seguridad nacional permeaba la política migratoria, moldeándola con una percepción negativa respecto a la migración de origen no europeo, ya que se promovía aquella “cuyas características culturales permitan su adecuada integración en la sociedad argentina” (art. 2).¹³

Existía, sin embargo, un claro desajuste entre las modalidades de ingreso legal al país y los flujos reales de personas que, como se vio, ingresaron al país provenientes, especialmente, de países limítrofes y permanecieron en su gran mayoría en situación irregular (Oteiza *et al.*, 1996: 7). Frente a esto, los primeros gobiernos de la recuperación democrática actuaron de manera contradictoria (Novick, 2012). Por un lado, refrendaron la legislación sancionada durante la dictadura militar y en cierto sentido la endurecieron, como demuestran las medidas del gobierno del presidente Carlos Saúl Menem como el Decreto N.º 2.771 de 1993, donde se establecen “operativos de control de la situación legal de inmigrantes”, para “encarar el grave problema provocado por las ocupaciones ilegales de viviendas y otros delitos que alteren la paz social”, o el Decreto N.º 1.117 de 1998, que demandaba la existencia de un contrato escrito de trabajo para la legalización de la residencia del inmigrante, en un contexto donde la tasa de registro laboral caía mes a mes. Sin embargo, periódicamente tuvieron que remediar la situación, en el corto plazo, con amnistías migratorias.¹⁴ También debe señalarse una primera tentativa de mejorar las condiciones de los flujos migratorios desde el Mercosur y países asociados con la estipulación de acuerdos bilaterales con Bolivia, Perú y Paraguay, aunque en este

¹³ En el artículo 25 de la Constitución, todavía se dicta que “el Gobierno federal fomentará la inmigración europea”.

¹⁴ La primera amnistía fue bajo el gobierno del presidente Raúl Alfonsín, con el Decreto N.º 780 de 1984, con el que se regularizó a 136.000 extranjeros; la segunda, durante la primera presidencia de Carlos Menem, en 1992 (Decreto N.º 1.033), con el que se condonó la situación de 224.000 migrantes (OIT y MTEySS, 2011: 22).

último caso el acuerdo no fue aprobado por el Parlamento del país vecino, por lo que quedó sin efecto (Novick, 2012). Esta política preanunciaba lo que sería el proceso de regularización denominado “Patria Grande”, que tendría lugar en la década siguiente.

El contenido de la nueva ley migratoria ampara los derechos básicos de los migrantes independientemente de su estatus migratorio

Un largo proceso legislativo (Novick, 2012: 217-218) condujo finalmente a la sanción de la nueva Ley de Migraciones, que a partir de su artículo 4 marca una evidente distancia con la normativa anterior al establecer que “el derecho a la migración es esencial e inalienable de la persona y la República Argentina lo garantiza sobre la base de los principios de igualdad y universalidad”. Asimismo, establece el principio de igualdad de trato entre el migrante y el ciudadano argentino, además de fijar el respeto de un conjunto de derechos (véase el Cuadro 3).¹⁵

Cuadro 3. | Derechos de los migrantes contenidos en la Ley N.º 25.871 (2004)

Derechos	Artículos
Migración	4.º
Igualdad de trato y no discriminación	6.º
Educación	7.º
Salud	8.º
Reunificación familiar	10.º
Participación de los extranjeros residentes en la vida pública y en la administración de las comunidades locales	11.º
Proceso justo y asistencia legal	61.º, 70.º, 86.º

Fuente: elaboración propia basada en la Ley N.º 25.871 y Novick (2012).

Estos elementos constituyen un cambio de paradigma respecto a la normativa anterior, aunque permanecen en el texto algunas contradicciones respecto al principio establecido en el artículo 4 en relación con el trato diferente que se da a la persona extranjera según su estatus migratorio, regular o irregular. Permanecen, de hecho, fuertes limitaciones en las actividades económicas que las personas extranjeras en situación irregular pueden realizar: se les prohíbe toda actividad remunerada o lucrativa, ya sea por cuenta propia o ajena (art. 53); se confirma la prohibición de proporcionar alojamiento a título oneroso a los extranjeros irregulares y el deber de comunicar a la autoridad migratoria la situación de irregularidad del extranjero. El artículo 5 establece que “el Estado asegurará las condiciones que garanticen una efectiva igualdad de trato a fin de que los extranjeros puedan gozar de sus derechos y cumplir con sus obligaciones, siempre que satisfagan las condiciones establecidas para su ingreso y permanencia, de acuerdo a las leyes vigentes” y subraya la diferencia entre migrantes regulares e irregulares.

¹⁵. Con respecto al resto de los derechos, el artículo 20 de la Constitución argentina establece que “los extranjeros gozan en el territorio de la Nación de todos los derechos civiles del ciudadano”.

Pese a esto, la Ley N.º 25.871 contiene algunas disposiciones innovadoras al establecer que los trabajadores mantienen los derechos adquiridos en el puesto de trabajo y el empleador no está eximido de cumplir con las obligaciones establecidas por la legislación laboral (art. 56), independientemente del estatus migratorio de los primeros. Lo mismo vale para otros contratos que contraigan las personas migrantes, en particular con relación a la constitución de sociedades o a la adquisición de bienes inmuebles, ya que en todos los casos sus derechos adquiridos son protegidos (arts. 57 y 58). Además, se protege su derecho a acceder a la educación y a los cuidados de salud¹⁶ (véase el Cuadro 3), ya que se establece que en ningún caso “la irregularidad migratoria de un extranjero impedirá su admisión como alumno en un establecimiento educativo” (art. 7) ni “podrá negársele o restringírsele en ningún caso el acceso al derecho a la salud, la asistencia social o atención sanitaria” (art. 8).

En resumidas cuentas, la ley tiende a proteger al migrante y a sancionar especialmente a quien explote su situación de irregularidad (con multas variables, que alcanzan valores de hasta cien salarios mínimos, véase el art. 59). Pese a esto, las limitaciones establecidas a la regularización y el tiempo necesario para tramitarla posibilitan que los migrantes, mientras no logren obtener una residencia regular, estén sujetos a eventuales abusos y condiciones más precarias en todas sus actividades económicas, tanto en el mercado laboral como en el acceso a una vivienda digna y a servicios fundamentales (Hinés, 2012: 332-333). De todos modos, es indudable que la Ley N.º 25.871 marcó un nuevo paradigma en la política migratoria argentina, cuyos principios fueron consolidados por la reglamentación contenida en el Decreto N.º 616 de 2010, donde se reafirma el respeto de los derechos humanos universales de los migrantes y se instruye a todos los órganos del Estado a impulsar su reconocimiento.¹⁷

La nueva política migratoria establece un régimen comparativamente favorable para los ciudadanos del Mercosur, que mejoró el estatus legal de los paraguayos residentes en Argentina

En el caso específico de los migrantes de países del Mercosur y asociados, Paraguay entre ellos,¹⁸ el gobierno argentino creó un régimen especialmente favorable (véase Anexo II, Cuadro 5), para dar solución a la situación de irregularidad difusa que había afectado a estos colectivos en décadas anteriores. Además de estar sujetos a tasas migratorias inferiores a las que se gravan sobre los migrantes de países fuera del Mercosur, el régimen migratorio permite a los nacionales de estos países solicitar una residencia temporaria de dos años con solo certificar su identidad de origen. Se trata de una tipología que permite trabajar de manera formal en el país y al cabo de dos años obtener una residencia permanente por arraigo. Las personas de países por fuera del Mercosur pueden solo solicitar una residencia temporaria de un año (prorrogable), si demuestran que cumplen con alguno de los supuestos establecidos para cada categoría de residencia (educativa, laboral, etc.; véase Anexo II, Cuadro 5).

¹⁶ Un informe de UNICEF (2013) señala que en estos ámbitos los migrantes irregulares sin DNI siguen sufriendo un trato desigual en contadas ocasiones, en particular cuando necesitarían tratamientos sanitarios continuados o, en el caso de la educación, porque se les niega los certificados necesarios al pasar de un nivel al siguiente. Algunas de las trabajadoras entrevistadas confirmaron haber sufrido en ocasiones situaciones de este tipo. Por su parte, la Dra. Jaureguiberry, del Tribunal de Trabajo con competencia sobre el servicio doméstico, señaló que la normativa vigente no le permite acoger reclamos de parte de personas cuya situación migratoria sea irregular.

¹⁷ Particularmente interesante es el artículo 9 del Decreto N.º 616, donde se dicta la necesidad de formar a los funcionarios (en particular de la DNM) que tienen trato con las personas extranjeras, para hacerles conocer sus “derechos, deberes y garantías”.

¹⁸ Además de Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, Perú, Uruguay y Venezuela.

Para subsanar las situaciones de irregularidad preexistentes, se ejecutó el Programa Nacional de Normalización Documentaria Migratoria (Decreto N.º 836 de 2004), más conocido con el nombre de “Patria Grande”, destinado a aquellos nacionales del Mercosur y Estados asociados que se encontrasen residiendo en el país con anterioridad a abril de 2006. Gracias a este programa, se otorgaron 98.539 radicaciones permanentes y 126.385 radicaciones temporarias, sobre un total de 423.697 inscriptos (DNM, 2010). Esta medida se enmarcaba en el proceso de ratificación de los acuerdos de movilidad territorial dentro del Mercosur firmados en la XII Reunión de Ministros del Interior del Mercosur, de la República de Bolivia y de la República de Chile en 2002.¹⁹

Con respecto al corredor migratorio entre Paraguay y Argentina, es indudable que el nuevo marco normativo ha moldeado un contexto favorable para la regularización de los flujos migratorios de ciudadanos paraguayos al país. Los datos provistos por la DNM para el período 2004-2012 así lo confirman (véase Anexo II, Cuadro 6). Mientras en 2004 y 2005 el número de solicitudes de radicación (es decir, de regularización de la residencia) fue inferior a 10.000, el año 2006 mostró claramente el efecto del programa Patria Grande, ya que se registró un pico histórico de radicaciones iniciadas que sumaron cerca de 178.000 anuales. En los dos años siguientes, hubo una reducción considerable, pero en 2011 y 2012 las solicitudes crecieron por encima de las 100.000 anuales, quizás por efecto de la ratificación de la libre movilidad dentro del Mercosur. En términos acumulados, alrededor de 539.000 personas de origen paraguayo legalizaron su situación migratoria en el período considerado. Esto significa que cerca de 136.000 personas no lograron resolver los trámites de radicación en ese período, es decir, un 20% del total acumulado.²⁰ Estos datos iluminan solo parcialmente el fenómeno de la migración irregular, de la que es difícil estimar sus proporciones en el caso argentino (OIM, 2012b: 50-53).

Argentina ha logrado numerosos avances en la protección de los derechos de los trabajadores migrantes

Fruto de su nueva política migratoria, Argentina ha avanzado en el reconocimiento de los derechos de los trabajadores migrantes, según lo que viene proponiendo la OIT (por ejemplo, con el “Marco multilateral de la OIT para las migraciones laborales” de 2005).²¹ En la misma línea debe leerse la ratificación de Argentina, en la Ley N.º 26.202 de 2007, de la Convención Internacional de Naciones Unidas sobre la “Protección de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares” (OHCHR, 2010). Pese a los avances incontestables promovidos a partir de la sanción de la Ley N.º 25.871, quedan todavía muchas cuestiones por resolver, como la falta de reconocimiento de los trabajadores migrantes sin contrato laboral o por cuenta propia, hecho que conduce a su irregularidad, en el caso de los trabajadores de fuera del Mercosur (CELS/CAREF/UNLA, 2010). El régimen especial para el Mercosur, en este sentido, mejoró de manera tangible la situación de irregularidad de los trabajadores de la región. Pese a esto, debe recordarse la situación de exclusión que

¹⁹. Se firmaron el Acuerdo sobre Residencia para Nacionales de los Estados Partes del Mercosur, Bolivia y Chile y el Acuerdo sobre Residencia para Nacionales de los Estados Partes del Mercosur. Estos tratados fueron sancionados por Argentina en 2004 (Leyes N.º 25.902 y 25.903) y en 2009 por Paraguay (OIT y MTEySS, 2011: 27-30).

²⁰. Según la DNM (2012), entre 2004 y 2012 se iniciaron un total de 1.688.106 radicaciones, de las cuales 1.503.430 fueron resueltas, es decir, un 89%.

²¹. Véase OIT, 2007.

afecta a los trabajadores indocumentados, generalmente migrantes, a los que se les niega el acceso a servicios básicos por falta de DNI, hecho que no solo afecta a los irregulares, sino también a migrantes regulares, que se encuentran a la espera de solucionar los trámites necesarios (CELS, 2007).²² Deben mencionarse, además, las dificultades inherentes a la homologación de títulos de otros países, lo que impide ejercer a profesionales extranjeros, hasta que puedan cumplir con un proceso largo y costoso. Estas restricciones tienden a limitar a los sectores abiertos a la fuerza de trabajo no nativa. Otro tema no menor tiene que ver con los fenómenos de explotación de trabajadores trasladados de manera coercitiva de un país a otro, para lo cual Argentina aprobó en 2008 la Ley N.º 26.364 de “Prevención y sanción de la trata de personas y asistencia a sus víctimas”, modificada posteriormente por la Ley N.º 26.842 de 2012, con una protección reforzada contra la explotación del trabajo infantil (ICHRP, 2010; OIT, 2011b). Por último, son difusas las formas de discriminación en el trato hacia los trabajadores migrantes en razón de su origen, siendo este uno de los principales obstáculos para el pleno ejercicio de sus derechos (INADI, 2012: 18).

3. La nueva regulación del trabajo doméstico: modificaciones a la legislación laboral

El nuevo Régimen Especial de Contrato de Trabajo para el Personal de Casas Particulares de 2013 contribuye a eliminar la discriminación legal que sufrían las trabajadoras domésticas

Durante décadas los derechos laborales reconocidos a las trabajadoras del sector doméstico no estuvieron equiparados a los del conjunto de trabajadores. Esta discriminación normativa afectaba a todas las trabajadoras del sector, fueran nacionales o migrantes. A esto se le debe sumar el hecho de que el sector presentaba un elevado nivel de informalidad, de manera que las condiciones laborales a las que estaban sujetas las trabajadoras domésticas se ajustaban a la voluntad y a las necesidades de cada empleador. Por ser el trabajo doméstico la principal fuente de empleo para las migrantes paraguayas en el país, ellas quedaban en una situación de desprotección, común a muchas trabajadoras nacionales, pero en términos relativos más grave para las migrantes, quienes enfrentan mayores dificultades para acceder a sectores con mejores condiciones laborales (Courtis y Pacecca, 2010). La estrategia del gobierno argentino para atacar esta situación objetiva de vulnerabilidad fue, por un lado, eliminar la normativa legal discriminatoria que regulaba el trabajo doméstico y, por otro lado, luchar contra la elevada informalidad laboral entre las trabajadoras domésticas, con medidas para simplificar e incentivar la formalización.

²² Para poder acceder a ciertos derechos asociados a formas no registradas de trabajo, como en el caso de la Asignación Universal por Hijo, se establece para los padres un mínimo de tres años de residencia legal en el país y el requisito del DNI para poder reclamar la prestación, incluso en los casos en que los hijos (que dan origen al derecho) hayan nacido en el país y tengan DNI nacional (art. 14, Decreto N.º 1.602 de 2009). En el caso de las pensiones no contributivas para madres de siete o más hijos, los requerimientos son todavía mayores, ya que las extranjeras deben tener una residencia continuada en el país de al menos quince años (art. 2c, Decreto N.º 2.360 de 1990). En el caso de los menores con discapacidad, muchos migrantes (sean o no irregulares) quedarían excluidos de la pensión de invalidez, ya que la normativa establece un mínimo de veinte años de residencia, más allá de que la Corte Suprema haya fallado en contra de esta legislación. En todo caso, ha habido avances, como el Plan Nacer, que a partir de 2011 ha sido abierto a todas las mujeres en la etapa de embarazo y a las niñas y los niños hasta los 6 años de edad, independientemente de su estatus legal (UNICEF, 2013).

Los regímenes de regulación diferenciados para el trabajo doméstico son un problema global, y suelen prever condiciones laborales y niveles de protección inferiores a los que se les reconoce a los trabajadores de otros sectores (Valenzuela y Mora, 2009). Para poner remedio a esta situación, el gobierno logró la sanción de un nuevo Régimen Especial de Contrato de Trabajo para el Personal de Casas Particulares (Ley N.º 26.844 de marzo de 2013), que ordena la aplicación al ámbito del trabajo doméstico de las condiciones laborales y de contratación del régimen general (Ley de Contrato de Trabajo N.º 20.744 de 1974). La normativa anterior, del lejano 1956, establecía un régimen laboral separado para las trabajadoras domésticas, fijando niveles inferiores de protección, según el principio que había que contener las previsiones de la ley “para que el buen orden de la vida doméstica sea preservado y respetado en su íntima estructura” (Decreto Ley N.º 326 de 1956). Además, la aplicación de la normativa era limitada, ya que fijaba supuestos muy estrictos, que excluían a los trabajadores que prestaran sus tareas para varios empleadores.²³ En su conjunto, la situación de los trabajadores domésticos mostraba problemas comunes a esta categoría en otros países del mundo. Sin embargo, la ratificación de parte de Argentina del Convenio núm. 189 de la OIT en diciembre de 2013 significó un compromiso de parte de este país para solucionar la situación de vulnerabilidad en la que se encuentran estas trabajadoras.

La Ley N.º 26.844 constituye un avance significativo en el marco de los principios establecidos por el Convenio núm. 189 en términos de una equiparación entre los derechos de las trabajadoras domésticas y el resto de los trabajadores (véase Anexo II, Cuadro 7). En primer lugar, porque se aplica a todas las formas de trabajo doméstico en casas particulares (independientemente de la naturaleza de las tareas ejecutadas, incluyéndose el cuidado no terapéutico, y del número de horas o del número de empleadores). En segundo lugar, porque refuerza la protección del trabajador en áreas como el horario de trabajo, los salarios (instituyéndose una Comisión Nacional de Trabajo en Casas Particulares para la fijación de un salario mínimo,²⁴ Título XIII de la ley), el sueldo anual complementario, las licencias, la protección contra el despido (doblándose la indemnización en caso de irregularidad de la relación laboral), entre otras. Así, fueron establecidas hasta cinco categorías de trabajo, con sus respectivos niveles salariales mínimos, según la modalidad, es decir, con retiro o sin retiro (véase Anexo II, Cuadro 8). Además, la nueva normativa ordena la prohibición explícita del trabajo infantil (menores de 16 años) en casas particulares y la protección especial a los trabajadores adolescentes (entre 16 y 17 años), a los que el empleador debe, entre otras cosas, garantizar su terminalidad educativa (Título II de la Ley N.º 26.844).

En el marco de la nueva ley, cabe destacar la institución de un Tribunal de Trabajo para el Personal de Casas Particulares (Título XII de la ley) para atender los conflictos que surjan de las relaciones laborales sujetas al nuevo régimen, cuya competencia está limitada al área de la Ciudad de Buenos Aires, ya que en el resto del país está sujeta a la legislación provincial. En todo caso, entre las funciones del Tribunal se encuentra

²³ El régimen especial no se aplicaba a “quienes presten sus servicios por tiempo inferior a un mes, trabajen menos de cuatro horas por día o lo hagan por menos de cuatro días a la semana para el mismo empleador” (art. 1, Decreto Ley N.º 326).

²⁴ El MTEySS fijará por medio de resoluciones las remuneraciones mínimas (horarias y mensuales) según las categorías del personal de casas particulares (véase la Resolución N.º 886 de septiembre de 2013). Pese a esto, en este ámbito no existen mecanismos eficaces para controlar su aplicación, por lo que son comunes los casos en los que “la negociación de la remuneración queda supeditada exclusivamente a los acuerdos privados que se realicen entre empleada y empleador/a” (Mouratian, 2013: 24).

la de asesorar a los trabajadores y empleadores del sector para dar conocimiento de los derechos y deberes de ambos. En particular, el Tribunal interviene en caso de cese de la relación laboral y en la fijación de la indemnización por despido. Así, entre los objetivos del Tribunal está el de favorecer el acuerdo entre las partes, certificar acuerdos espontáneos o establecer con un juicio los montos que corresponden al trabajador. Los datos provistos por el Tribunal (febrero de 2014) sugieren que, por efecto del nuevo régimen, el número de reclamos ha crecido en torno a un 25% (entre 2013 y 2014), en su mayoría por temas vinculados con el cese de la relación laboral y otros reclamos salariales (un 80% en ese mes) y el resto por maternidad (un 18%), accidente, fallecimiento y otros. Además, debe señalarse que cerca de un 40% de los reclamos fueron presentados por trabajadoras paraguayas. Estos números indicarían un mayor conocimiento de los derechos laborales por parte de esta categoría de trabajadoras.²⁵

Pasado un tiempo desde la aprobación del nuevo régimen laboral, se reglamentaron algunos aspectos que habían quedado pendientes (Decreto Ley N.º 467 de abril de 2014). Entre las novedades de la nueva normativa, cabe destacar la obligación del empleador de cubrir a la trabajadora frente a los accidentes y las enfermedades que ocurran en el lugar de trabajo con una Aseguradora de Riesgos del Trabajo (ART), terminando así con la exclusión de esta categoría de uno de los principales pilares de la seguridad social argentina (Ferraro, 2013).²⁶ Otro aspecto para señalar es la creación de una instancia de conciliación obligatoria (Servicio de Conciliación Obligatoria para el Personal de Casas Particulares o SECOPECP) para dirimir los conflictos entre empleador y trabajador y promover un acuerdo de solución entre las partes, que deberá ser posteriormente homologado por el Tribunal de Trabajo para el Personal de Casas Particulares. Una vez implementada, esta instancia representará un avance importante para resolver de forma amistosa y rápida los conflictos laborales. Sin embargo, debe subrayarse que una vez más se mantiene un régimen especial para esta categoría de trabajadores, frente al Servicio de Conciliación Laboral Obligatoria (SECLLO) en vigencia para el resto de los trabajadores.

Este no es el único caso en el que los derechos reconocidos a las trabajadoras domésticas no han sido equiparados al régimen general. También pueden recordarse, por ejemplo, los casos de la licencia de enfermedad o de los descansos durante el período de lactancia (véase Anexo II, Cuadro 7). Asimismo, el régimen de sanciones para el empleador en caso de no registro es más débil respecto al régimen general.²⁷ En consideración a la peculiaridad de este sector, en el que los empleadores son hogares, no siempre de elevada capacidad económica, la estrategia del gobierno ha sido, por lo tanto, la de incentivar la formalización más que la de sancionar el no registro.

²⁵ Más del 80% de las trabajadoras reclamantes declararon una situación de informalidad, aunque estos datos se encuentran sujetos a las pruebas aportadas por las partes (en caso de informalidad, se tiene derecho a una indemnización mucho mayor).

²⁶ La Resolución General de la AFIP N.º 3.693 (del 31 de octubre de 2014) establece las cuotas destinadas al Sistema de Riesgos del Trabajo, haciendo efectiva esta norma.

²⁷ En caso de no registro, la indemnización por despido se duplica (art. 50, Ley N.º 26.844), mientras que en el régimen general, puede llegar a cifras más elevadas en relación con la antigüedad y las características del puesto de trabajo (Ley N.º 25.323 de 2000).

Se implementaron medidas de simplificación e incentivos a la formalización para incrementar el registro y la protección social de los trabajadores domésticos

El incentivo a la formalización es evidente en los mecanismos de simplificación y de reducción de los costos de registración para los empleadores. En particular, la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) ha establecido un procedimiento simplificado para la registración de los trabajadores, que permite el pago en línea de los aportes y las contribuciones y la emisión de recibos, a favor del trabajador, por medio de una cuenta bancaria.²⁸ También se ha implementado recientemente una tarjeta de identificación para las trabajadoras del sector, que les permitirá acceder a todos los datos vinculados a la relación laboral, además de funcionar como tarjeta para el transporte público, garantizándoles viajes con precios subsidiados.²⁹

También se habían tomado algunas medidas previas a la sanción de la Ley N.º 26.844, con las que se procuró extender la cobertura de los principales institutos de la seguridad social, con éxito significativo, aunque limitado.³⁰ Un primer antecedente fue la institución en 1999 de un Régimen Especial de Seguridad Social para Empleados del Servicio Doméstico (Ley N.º 25.239, Título XVIII), limitado a las que trabajaran un mínimo de seis horas para un mismo empleador, otorgándoles el derecho a la jubilación ordinaria, al retiro por invalidez o pensión por fallecimiento y al seguro de salud, frente a los aportes realizados por el empleador a la AFIP. Sin embargo, el grado de cobertura del nuevo régimen era muy reducido, pese a la simplificación de los trámites llevada a cabo por la AFIP (Resolución N.º 841 de 2000). Así, en 2004 solo unas 90.000 personas resultaron inscriptas en ese régimen previsional, de las cuales 17.000 eran extranjeras (véase Anexo II, Cuadro 4).

Gracias a las medidas implementadas en los años siguientes, el número de personas registradas en el sistema se multiplicó por cuatro a lo largo de una década. En efecto, el caso del servicio doméstico es un buen ejemplo de la estrategia de lucha contra la informalidad laboral en la última década a partir de la aprobación de un Plan Nacional de Regulación del Trabajo en 2004. En ese año, la Ley N.º 25.877 de Reforma Laboral creaba el Sistema Integral de Inspección del Trabajo y de la Seguridad Social (SIDITYSS) para ampliar los mecanismos de control y represión del fenómeno, entre otras cosas, a través de una potenciación de los recursos humanos disponibles y una mayor coordinación entre todos los organismos competentes. Naturalmente, considerando las peculiares características del trabajo doméstico, la realización de operativos de inspección laboral dentro de los hogares no era practicable. Por eso, se optó por operar en dos niveles: el de la información y el de los incentivos a la formalización del servicio doméstico. Respecto al primero, la Subsecretaría de Fiscalización del Trabajo y de la Seguridad Social ha implementado campañas de difusión en los medios de comunicación para promover la formalización del trabajo doméstico (MTEySS, 2013b:85). Igualmente interesante es el programa de formación y capacitación, diseñado y financiado desde el MTEySS a partir de 2006, con el

²⁸ Disponible en: <http://www.afip.gob.ar/casasParticulares/>

²⁹ Disponible en: <http://www.telam.com.ar/notas/201404/61161-nuevos-detalles-de-la-tarjeta-de-transporte-para-el-personal-domestico.html>

³⁰ El acceso a programas no contributivos es más amplio, aunque también tiene limitaciones.

objetivo de profesionalizar y jerarquizar esta actividad, de manera que las trabajadoras del sector adquieran mayor conciencia de sus derechos laborales y del valor social de su trabajo. El hecho de que el programa sea desarrollado por organizaciones como la Obra Social del Personal Auxiliar de Casas Particulares (OSPACP) o a nivel municipal, a partir de las oficinas de empleo, permite su difusión capilar en el territorio.

En relación con el segundo punto, la AFIP implementó medidas que prevén incentivos fiscales a la regularización, con el objetivo de extender la cobertura del régimen especial de la seguridad social para el trabajo doméstico (Resolución N.º 2055 de 2006, en aplicación de la Ley N.º 26.063 de 2005), ya que permiten que el empleador deduzca los gastos en concepto de remuneraciones laborales y de aportes a la seguridad social en el impuesto a las ganancias.³¹ Estas medidas contribuyeron, indudablemente, al crecimiento del número de trabajadores registrados en el sector. En efecto, el total de afiliados fue cercano a los 386.000 en 2013 (véase Anexo II, Cuadro 4), de los cuales alrededor de 67.000 fueron extranjeros, con una concentración elevada en el Gran Buenos Aires (más de la mitad fue registrada allí). Así, los trabajadores registrados extranjeros representaban, en 2013, alrededor de un 17% del total. Como se dijo, estos números muestran un avance muy importante, ya que multiplican por cuatro los de 2004, año que marcó el inicio de la estrategia de lucha contra la informalidad.

En este contexto, la Ley N.º 26.844 consolida la vigencia del régimen de aportes vigente hasta ese momento, ya que su artículo 72 reafirma que el personal de casas particulares queda sujeto al Régimen Especial de Seguridad Social creado por la Ley N.º 25.239, aunque lo extiende a todas las categorías del trabajo doméstico (véase Anexo II, Cuadro 8), al eliminar restricciones como, por ejemplo, el número de horas mínimo necesario para aportar al sistema previsional. Así los niveles de aportes y contribuciones se actualizan todos los años; en Anexo II, Cuadro 9, se presentan los niveles establecidos en 2014. Se trata de niveles inferiores a los que predominan en el régimen general, ya que se quiso dar un incentivo a la registración de esta categoría.

Por último, debe destacarse que la nueva regulación, además, incluye algunas innovaciones que amplían la protección social para esta categoría de trabajadores. Ya se mencionó la inclusión de esta categoría de trabajadores en el sistema de ART. Además, el nuevo régimen establece que las trabajadoras domésticas puedan recibir la Asignación Universal por Hijo (AUH) y la Asignación Universal por Embarazo (AxE), modificando el artículo 2 de la Ley N.º 24.714 que regula el Régimen de Asignaciones Familiares.³² Esta medida es especialmente importante porque elimina la posibilidad de desincentivar la formalización, al garantizar que las trabajadoras sigan recibiendo la asignación cuando pasen a estar registradas. Este hecho demuestra una fuerte coherencia entre las medidas de política laboral y las de política social, ya que se

³¹ Recientemente, dada las dificultades de fiscalización, la AFIP también ha adoptado la estrategia de utilizar fórmulas de presunción de la presencia de personal doméstico en el caso de personas físicas con elevados ingresos brutos anuales (500.000 pesos) o patrimonios superiores a determinados límites (Resolución N.º 3.492 de 2013).

³² La nueva norma instituye un régimen de asignaciones híbrido. Por un lado, las trabajadoras domésticas podrán recibir una asignación por maternidad, uno de los supuestos de las asignaciones familiares contributivas, algo no previsto para los otros receptores de la AUH y la AxE. Pero, por otro lado, las excluye de otras tipologías de asignaciones familiares, como la escolar, la matrimonial, etc.

procura que los efectos de la acción del Estado en una esfera operen en consonancia con los objetivos que el propio Estado se propone en los otros ámbitos de la política pública.

En conclusión, la nueva ley opera en la dirección de equiparar a los trabajadores domésticos (personal de casas particulares, según la nueva denominación) a la categoría general de trabajadores dependientes, aun reservándose una normativa especial para los primeros, sin que esta constituya un régimen separado. Este proceso, y las medidas que lo precedieron a lo largo de la última década, auguran que en los próximos años vaya consolidándose la ampliación de la protección social y se logre una mayor formalización de esta categoría de trabajadores, tanto nativos como migrantes. Respecto a estos últimos, queda por señalar el Acuerdo Multilateral de Seguridad Social del Mercosur, firmado en 1998, que entró en vigor en 2005 con la ratificación de parte de Paraguay. Este tratado amplía, una vez que su aplicación se generalice, los derechos de los trabajadores migrantes del Mercosur, entre ellos los paraguayos, ya que permitiría que a las trabajadoras domésticas migrantes formales se les reconocieran los aportes realizados en Argentina en el momento en que quieran regresar a su país de origen.

4. Las condiciones de vida de las trabajadoras domésticas paraguayas en Argentina

El trabajo doméstico está caracterizado por una elevada heterogeneidad de condiciones. Las condiciones laborales de las trabajadoras cambian mucho según la modalidad de la relación (con retiro o sin retiro), el número de empleadores (único o más de uno) y también según la variedad de tareas que deben cumplir dentro de cada hogar. Estas abarcan las relacionadas con la manutención del hogar, la transformación de alimentos, el cuidado directo de diferentes miembros del hogar, cuyas necesidades varían según se trate de niños, niñas o adolescentes, o bien de personas mayores. Pese a esto, el trabajo de campo desarrollado³³ permite trazar las siguientes caracterizaciones sobre las principales cuestiones que afectan a las trayectorias vitales de las trabajadoras paraguayas que realizaron una experiencia migratoria en Argentina:³⁴

- La decisión de migrar suele ser fruto de una estrategia familiar, generalmente ligada a la presencia de un número elevado de personas dependientes en el hogar de origen del migrante (hermanos, hijos propios), pero con frecuencia existe de fondo un proyecto de autorrealización y mayor independencia económica. A veces, este deseo surge por una separación conflictiva con parejas anteriores en Paraguay. En todo caso, priman las motivaciones económicas y la búsqueda de un mayor bienestar propio o de sus familiares más próximos, fruto de la percepción de que en Paraguay, aunque tuvieran trabajo, “apenas bastaba para comer”.
- La edad de migración suele ser temprana, anterior a los 30 años de edad. Los niveles educativos de las trabajadoras domésticas migrantes son relativamente bajos (primario completo o secundario

³³. Se realizaron entrevistas semiestructuradas a diez trabajadoras domésticas paraguayas en el mes de abril de 2014 (véase Anexo II, Cuadro 10). Se transcriben entre comillas algunas de sus palabras. Estas entrevistas fueron complementadas por una serie de entrevistas no estructuradas a miembros destacados de la comunidad paraguaya residente en Argentina.

³⁴. Entre los trabajos previos que investigan en la misma línea, cabe recordar los de Courtis y Pacecca (2010); Brage (2011); Sanchís y Rodríguez (2011); Cutuli y Pérez (2011).

incompleto). Pese a esto, las trayectorias laborales previas son variadas, ya que no siempre cuentan con experiencia en el sector antes de llegar a Argentina. El área de origen en Paraguay tiene cierta influencia en la trayectoria laboral, ya que son diferentes los mercados laborales en las zonas urbanas y en las rurales (donde predominan las tareas agrícolas, a menudo en las chacras familiares). Además, la migración internacional puede ser precedida por una migración interna de zonas rurales a urbanas en el propio Paraguay.

- El país de destino, Argentina, es elegido por las oportunidades de avance económico y social que ofrece. Estas incluyen no solo mayores oportunidades laborales, sino también niveles salariales más elevados y un acceso más fácil, y de menor costo, a servicios públicos esenciales (educación, salud, etc.). La buena atención sanitaria en Argentina está muy presente en las consideraciones que hacen las trabajadoras paraguayas que residen en el país. La adecuada atención médica que reciben sus familias y el fácil acceso de sus hijos al sistema educativo son elementos que aportan mucho valor al grado de satisfacción con su permanencia en Argentina.³⁵ También son valoradas otras políticas sociales, como las asignaciones familiares (AUH), los programas de ayuda a madres embarazadas (Plan Nacer), etc.
- Las migraciones de Paraguay a Argentina se producen generalmente por medio de redes establecidas de migrantes en el país de destino. La decisión de migrar es precedida a veces por un viaje exploratorio de conocimiento que permite una primera toma de contacto con la realidad argentina, aunque en otros casos se confía exclusivamente en la información proporcionada por las redes locales del migrante, y el traslado se produce de forma directa. En los dos casos, las redes migratorias en Argentina constituyen bases de apoyo fundamental después de la llegada al país, y es a través de ellas que las migrantes encuentran su primer empleo. Las búsquedas laborales posteriores también se apoyan en redes informales, aunque algunas entrevistadas mencionaron agencias de colocación especializadas en el sector y en la colectividad paraguaya. En algunos casos, las trabajadoras sustituyeron en el empleo a familiares propios o fueron trabajando en múltiples hogares relacionados con vínculos familiares. Las redes que se van configurando entre trabajadoras y empleadoras son, por lo tanto, muy complejas, en muchos casos de larga duración, donde suelen emerger también fuertes vínculos de tipo afectivo.
- En los casos en que la persona tiene hijos previos a la migración, son las familias de origen (en particular, las madres de la persona migrante) quienes se ocupan de su cuidado hasta el momento en se produzca una reunificación familiar. La reunificación representa uno de los principales objetivos de las migrantes con hijos, ya que “es la pobreza quien los separó”, obligándolas a dejar a los niños en el país de origen. Naturalmente, la llegada a un nuevo país a veces también puede ocasionar una reconfiguración del hogar, la formación de nuevas uniones familiares y el nacimiento de hijos en el país de adopción (por lo tanto, argentinos). Todos estos procesos suponen una elevada carga emocional y tienen un peso considerable en la toma de decisión continuada de las migrantes en torno a su permanencia en el país de destino y sus perspectivas futuras.
- En realidad, generalmente el proyecto migratorio inicial es temporal, individual y de tipo laboral, con el objetivo de ahorrar los recursos económicos suficientes para mejorar la situación del hogar de origen

³⁵ Una de las entrevistadas afirmó que en Argentina “¡todo es gratis, mientras en Paraguay debería pagar todo!”. Otra mujer expresó que “en Paraguay los medicamentos son muy caros y la salud pública es un desastre”.

y, posteriormente, regresar a Paraguay. Sin embargo, en muchos casos la migración se transforma en algo más permanente, a raíz de que, por ejemplo, la persona va conociendo mejor e instalándose en el país, obtiene la documentación legal, se produce la reunificación familiar, los hijos entran en el sistema educativo e incluso forma un nuevo núcleo familiar en Argentina y adquiere una vivienda propia. En el balance de la decisión de quedarse o no en Argentina, naturalmente, entran también consideraciones que derivan del contexto económico, y cuyo efecto depende de la trayectoria migratoria de la persona en particular. Al tratarse, por lo menos al principio, de una migración esencialmente laboral, la capacidad de generar suficientes ahorros y reenviarlos en buena parte como remesas al hogar de origen es un aspecto fundamental de la experiencia de las trabajadoras migrantes. Sin embargo, esa capacidad está afectada por variables de contexto que escapan al control de la persona, como la tasa de cambio y los costes de las remesas, o los niveles salariales.³⁶ El balance continuo entre factores personales y contextuales moldea entonces una experiencia migratoria que puede pasar de ser temporal a transformarse en una elección de vida más permanente, si bien siempre se mantiene cierta nostalgia por el país y la idea de regreso, aunque sea como posibilidad lejana, a Paraguay.

- El primer empleo de las trabajadoras paraguayas del servicio doméstico al llegar a Argentina fue generalmente en ese mismo sector. En este sentido se evidencia una escasa movilidad intersectorial, si bien se evidencian transiciones entre diferentes modalidades de trabajo doméstico (sin retiro, con retiro por horas, etc.). En términos generales, el primer empleo es con frecuencia sin retiro, ya que es la modalidad preferente para las mujeres que recién llegan al país, y en particular las que dejaron temporalmente a sus hijos en el país de origen. El servicio doméstico sin retiro tiene la ventaja de garantizar el máximo ahorro (no hay gastos en vivienda, en el propio sustentamiento, en el transporte), además de asociarse a una mayor seguridad personal para mujeres que se encuentran solas en el país y deben ambientarse en un entorno ajeno. Es una modalidad, en otras palabras, coherente con una experiencia migratoria que se presume temporal. Naturalmente, esta tipología de empleo se asocia a problemas como horarios largos, escasa separación entre tiempo de trabajo y de descanso (“era la primera en levantarme y la última en acostarme”) y falta de espacio personal. Además, al tratarse de una relación laboral más escondida respecto al mundo exterior, “puertas adentro”, pone a la trabajadora en una posición de mayor indefensión y dependencia respecto a los comportamientos del empleador.
- Estos rasgos explican que en las fases posteriores de la experiencia migratoria, cuando las trabajadoras se plantean instalarse en el país de forma más permanente, y particularmente en los casos en los que hay una reunificación familiar, buscan, con frecuencia, cambiar la modalidad de empleo, prefiriendo trabajar con retiro. Un empleo con esas características les permite disfrutar de un mayor tiempo para su vida personal y, sobre todo, para el cuidado de los hijos, e ir constituyendo un hogar propio. En estos términos, la carga de la reproducción de sus hogares recae una vez más sobre ellas, ya que no siempre sus parejas actuales, cuando las hay, contribuyen a los ingresos del hogar ni al trabajo de cuidados. En esta fase, uno de los mayores problemas que enfrentan las trabajadoras migrantes son los altos costos de la vivienda, un hecho que las lleva a habitar en localidades del conurbano alejadas de los lugares de trabajo

³⁶. Los costes de enviar las remesas a Paraguay han llegado, recientemente, a alcanzar cifras cercanas al 40% de lo enviado, en parte a causa de los controles cambiarios establecidos por Argentina. La tasa de cambio resulta desfavorable, debido a la devaluación del peso argentino y la sobrevaluación del guaraní paraguayo.

o en las villas miseria de la capital. Todo esto a veces las coloca en un entorno precario, además de elevar sus costos de transporte (en parte reconocidos en los viáticos, que no obstante no cubren el déficit de tiempo). En este contexto, la búsqueda de una vivienda propia es una aspiración generalizada.

- Respecto al reconocimiento de sus derechos laborales, las trabajadoras migrantes no constituyen una excepción, ya que, en términos generales, la informalidad permea a todo el sector y afecta a todas por igual, nacionales y migrantes. Por un lado, las tareas no suelen estar fijadas de forma clara, ya que además de la manutención está el cuidado de las personas, niños y niñas y mayores, sobre todo. Solo en este último caso la relación laboral suele estar centrada en las tareas de cuidados y recibe un reconocimiento más claro, aunque sigue siendo una actividad más del servicio doméstico, que no recibe una mayor valoración. En todo caso, raramente la registración es reclamada como un derecho por la trabajadora, más bien es considerada como una concesión de una empleadora benevolente, fruto de su generosidad o, directamente, de la “suerte” de trabajar para ella. Incluso en muchos casos, las trabajadoras “en negro” recibieron ayuda de distinto tipo (para pagar cuidados médicos o comprar pasajes a Paraguay) y por eso son percibidas favorablemente por parte de las trabajadoras, pese a la informalidad de la relación laboral.
- En un contexto con estas características, la nueva ley que regula el sector recibe una evaluación positiva de parte de todas las mujeres entrevistadas, porque se considera que empuja a las empleadoras a regularizar la situación de las trabajadoras domésticas, ya sea por “miedo” (frente a futuros reclamos) o porque “reconoce sus derechos” e hizo más visible su situación en los medios de comunicación. Así las cosas, es evidente que hay un proceso rápido de concientización de los empleadores, a la vez que el conocimiento de sus derechos va afianzándose entre las trabajadoras. De manera que se reconoce que la situación ha progresado mucho, a la vez que se extiende la percepción de que este proceso de mejora es continuo e irreversible.
- Debe señalarse que, pese a los elevados niveles de informalidad, los salarios que prevalecen en el mercado están en línea (y son apenas superiores) a los mínimos fijados por la normativa, independientemente del estatus legal del puesto de trabajo, aunque esto no impide que sigan siendo relativamente bajos en comparación con otros sectores del mercado laboral. En general se trata de salarios que son decididos por el empleador e incrementados periódicamente según su voluntad, dadas las dificultades que tienen las trabajadoras para negociar. Sin embargo, ellas no ignoran cuáles son los niveles salariales a los que pueden aspirar, ya que poseen información sobre las condiciones promedio en el sector, gracias a sus redes informales, a los medios de comunicación o a la acción informativa de las asociaciones de migrantes o sindicales que operan para mejorar sus condiciones.
- La relación directa y personal con el empleador impide una negociación fluida de los términos de la situación laboral, en particular cuando con el paso del tiempo van formándose vínculos de carácter afectivo, casi familiares. Se trata además de relaciones feminizadas, sean trabajadoras o empleadoras, quienes estarían de otra forma a cargo del trabajo de cuidado en el hogar, algo que favorece la instauración de relaciones sobre un plano de entendimiento tácito. A esto deben añadirse algunos rasgos culturales de la migración paraguaya, ya que en Argentina suele existir un trato más cercano y directo entre las distintas clases sociales respecto al país de origen (donde es más frecuente un trato despectivo), algo que favorece la consolidación de vínculos personales más profundos. Pero, al mismo tiempo, las mujeres entrevistadas mencionan que existe una cierta idiosincrasia de las trabajadoras paraguayas que las lleva a mantener una actitud sumisa

frente a la empleadora, a considerar casi que “la empleadora tiene más derechos que las trabajadoras”.³⁷ Pese a esto, las ventajas de estar registradas resultan muy claras para las trabajadoras, quienes mencionan en particular el poder acceder a mejores cuidados de salud gracias a la inscripción en una obra social. En todo caso, la relación laboral muestra los rasgos de una negociación privada asimétrica en la que la posición de la trabajadora es claramente subordinada, y cuya naturaleza dependerá, por lo tanto, de las actitudes personales de la empleadora y de su acatamiento a la nueva normativa.

- A esto debe añadirse que las trabajadoras no se relacionan entre sí y no participan en actividades asociativas dentro de organizaciones sindicales ni de la migración paraguaya, limitando sus relaciones a redes familiares y de amistades. La baja participación asociativa se debe a una multiplicidad de factores, entre ellos la falta de tiempo disponible es la más importante, pero además demuestran un bajo interés en ejercer actividades políticas o sindicales. Los contactos que algunas han mantenido con estas organizaciones estuvieron mediados por una necesidad ligada a sus relaciones laborales, pero en general fueron muy esporádicos.
- Por lo que concierne al estatus migratorio de las trabajadoras paraguayas, las entrevistas muestran el impacto positivo de los cambios en la política migratoria de la última década. Las entrevistadas de más antigua migración tuvieron que regularizar su situación a través de uniones matrimoniales con argentinos o en ocasión de las amnistías sancionadas por los gobiernos de Alfonsín y Menem (véase la nota 14). Las que ingresaron al país en la última década tuvieron menos dificultades para regularizarse, gracias a programas como Patria Grande, y la mayoría lo hizo sin la ayuda de intermediarios. También el Consulado paraguayo dio facilidades para obtener la documentación necesaria sin tener que salir de Argentina, a veces con la colaboración de organizaciones de la sociedad civil que establecieron “consulados itinerantes” en el territorio para resolver las situaciones muy frecuentes de irregularidad en la documentación de origen. Pese a estas facilidades, las entrevistadas remarcaron que el costo para tramitar la residencia, en lo monetario y sobre todo en términos de tiempo, es relativamente elevado. Como resultado, muchas trabajadoras permanecieron indocumentadas durante meses e incluso años, aunque finalmente pudieron resolver su situación migratoria.
- En una experiencia migratoria donde se reconoce un buen nivel de integración en la sociedad argentina, probablemente por la cercanía cultural, y un muy bajo nivel de discriminación hacia los paraguayos, la falta de documentación argentina fue causa de algunos problemas a la hora de ver reconocidos sus derechos, en particular laborales, ya que sin documento “uno no se siente con derecho al reclamo”. Así, este fue uno de los motivos mencionados para explicar la falta de formalización de la relación laboral. En cambio, el acceso a los servicios públicos fue en general garantizado, independientemente del estatus migratorio, aunque se mencionaron casos en los que por falta de documento nacional se les negó algún derecho. En este sentido, la nueva política migratoria significó indudablemente una mejora de las condiciones de vida y laborales de las trabajadoras paraguayas en el país.

³⁷. Naturalmente, no se puede generalizar. De hecho, las extranjeras reclaman en la misma medida frente al Tribunal del trabajo doméstico y, entre ellas, la mayoría son paraguayas, como se mencionó anteriormente.

En conclusión, a partir de las entrevistas realizadas, se vislumbra que la situación de las trabajadoras migrantes fue mejorando gracias a las medidas que promovieron la regularización de su estatus migratorio y la formalización de sus relaciones laborales. Pese a algunos puntos críticos (dificultades económicas, vivienda), la red de servicios públicos y educativos y las transferencias de parte del Estado constituyen un “colchón” de seguridad que protege en cierta medida a las trabajadoras de un conjunto significativo de riesgos sociales, en una posición de paridad con el resto de los trabajadores argentinos. Naturalmente, muchas de ellas permanecen en una situación de vulnerabilidad económica característica de un sector del mercado de trabajo con elevada informalidad y bajos niveles salariales. Frente a esto, las medidas que en la última década han promovido la formalización, la profesionalización y el empoderamiento de las trabajadoras constituyen indudablemente una buena noticia.

Conclusiones

En este trabajo se han analizado las condiciones de vida de las mujeres paraguayas que trabajan en casas particulares en Argentina, a la luz de las reformas que en la última década han procurado facilitar la regularización de la migración proveniente del país vecino y la formalización del empleo en ese sector. Tanto los datos analizados como las entrevistas realizadas sugieren que las medidas implementadas por el gobierno argentino tuvieron un efecto positivo en las condiciones de vida de esta categoría de trabajadoras. Naturalmente, permanecen algunos elementos críticos ligados a la necesidad de simplificar en el futuro los trámites a los que están sujetas estas trabajadoras y vigilar los niveles de implementación de la nueva regulación del trabajo doméstico (recordemos que fue recientemente reglamentada). En este sentido, la dirección de los cambios parece ir hacia el reconocimiento pleno de los derechos de las mujeres paraguayas que se ocupan en el trabajo doméstico, en igualdad de condiciones con el resto de los trabajadores nacionales. Queda por verificar de forma continuada el nivel de cumplimiento de los objetivos fijados a nivel normativo. Para esto es necesario reforzar el sistema estadístico, repitiendo la experiencia de implementar módulos específicos sobre las personas migrantes residentes en Argentina en la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) y con una mayor periodicidad.

Existe una amplia bibliografía que aborda la temática de las migraciones y, dentro de esta, el caso del trabajo doméstico. En este sentido, se revisaron muchos materiales sobre temas vinculados con el mercado de trabajo y el impacto que la Ley N.º 25.871 tuvo sobre este y sobre las condiciones de vida de los migrantes. Sin embargo, las repercusiones que la más reciente ley que rige el Régimen Especial de Contrato de Trabajo para el Personal de Casas Particulares y su correlato sobre las condiciones de vida de las trabajadoras fueron menos analizadas. Tal vez se deba a una cuestión temporal, ya que esta ley es relativamente reciente. En este trabajo se puso de relieve la centralidad que ambas reformas tuvieron en la vida de las personas, por lo que es recomendable ahondar en investigaciones de este tipo.

A pesar de los avances registrados, es necesario un mayor esfuerzo para empoderar a las trabajadoras, favoreciendo su documentación en los casos en que carezcan de ella, su capacitación (reforzando los

programas existentes y creando nuevos), su afiliación sindical y, en general, el conocimiento de sus derechos laborales. En este sentido, cabe destacar que ciertas situaciones aún quedan rezagadas o poco desarrolladas, como es el caso de la sindicalización de las trabajadoras domésticas y, particularmente, de aquellas migrantes. En esta línea, a partir de la bibliografía revisada, emerge que esta es una dimensión poco estudiada y que es recomendable profundizar.

En una perspectiva comparada, el caso argentino presenta elementos de indudable interés, como han sido evidenciados en este análisis sobre el corredor migratorio con Paraguay. Argentina es un país que ha tomado la delantera para avanzar en las metas dictadas por la agenda del trabajo decente y, en particular, para cumplir los objetivos planteados en el Convenio núm. 189 de la OIT sobre las trabajadoras y los trabajadores domésticos, tanto nacionales como migrantes. Por un lado, se han eliminado de forma consistente las discriminaciones legales preexistentes que alejaban a las trabajadoras domésticas de los derechos reconocidos a los trabajadores de otros sectores. Por otro lado, el nuevo paradigma migratorio ha favorecido una integración plena de las migrantes paraguayas, y de otras nacionalidades del Mercosur, en el mercado laboral argentino, situándolas en un plano de paridad frente al goce de los derechos laborales y a todo un conjunto de derechos sociales (a la educación, a la salud, a la protección social, etc.). Ante una situación mundial en la que se avanza en la dirección opuesta, es decir, limitando los movimientos migratorios y acotando los derechos sociales de los migrantes residentes, en particular en los países más desarrollados, el caso argentino representa un ejemplo claro de que otra política es posible.

En Argentina se ha dado una política migratoria abierta y un reconocimiento extenso de los derechos laborales de los trabajadores migrantes, sumado a que no ha habido ninguna crisis significativa en los mercados laborales, en términos de mayor desempleo, por ejemplo, sino todo lo contrario. Frente a la crisis económica que aqueja al mundo, se ha respondido con políticas económicas y laborales activas en la protección de los niveles de empleo, con una mayor regulación y formalización de los mercados laborales (el servicio doméstico es uno de los mejores ejemplos), en una extensión de la protección social hacia sectores previamente excluidos (jubilaciones, asignaciones familiares, etc.). Queda claro, por tanto, que las buenas prácticas identificadas a lo largo de este estudio merecen una mayor atención de parte de otros países a la hora de enfrentar desafíos similares, ya que han demostrado su factibilidad y su eficacia.

Referencias bibliográficas

Arriagada, I. 2007. *Familias y políticas públicas en América Latina: una historia de desencuentros*. Santiago de Chile, CEPAL.

Banco Mundial. 2012. *Bilateral Remittance Matrix 2012*.

Bertranou, F. y Casanova, L. 2013. *Informalidad laboral en Argentina. Segmentos críticos y políticas para la formalización*. Buenos Aires, OIT.

Brage, E. 2011. “Redes sociales y trayectorias migratorias de mujeres paraguayas en la Ciudad de Buenos Aires”. IV Taller: “Paraguay desde las ciencias sociales”. Buenos Aires.

CELS (Centro de Estudios Sociales y Legales). 2007. *Derechos humanos en Argentina. Informe 2007*. Buenos Aires, Siglo XXI.

CELS/CAREF/UNLA. 2010. *Informe alternativo para el Comité para la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, 15º período de sesiones/Evaluación sobre Argentina*. Ginebra.

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe). 2010. *Panorama social de América Latina 2009*. Santiago de Chile.

Cerrutti, M. 2009. *Diagnóstico de las poblaciones de inmigrantes en Argentina*. Serie de documentos de la Dirección Nacional de Población, N.º 2. Buenos Aires, Ministerio del Interior.

Cortés, R. 2004. *Salarios y marco regulatorio del trabajo en el servicio doméstico*. Proyecto de cooperación técnica OIT/MTEySS “Enfrentando los retos al trabajo decente en la crisis argentina”. Buenos Aires.

Cortés, R. y Groisman, F. 2005. “Determinantes de la participación de migrantes en el mercado de trabajo del Gran Buenos Aires (1994-2004)”. *Revista Latinoamericana de Estudios del Trabajo*, (17), 55-74.

Courtis, C. y Pacecca, M. I. 2010. “Género y trayectoria migratoria: mujeres migrantes y trabajo doméstico en el Área Metropolitana de Buenos Aires”. *Papeles de Población*, 16(63), 155-185.

Cutuli, R. y Pérez, I. 2011. *Trabajo, género y desigualdad. El caso de las empleadas domésticas en Mar del Plata, 2010-2011*. La Plata, Ministerio de Trabajo, Gobierno de la Provincia de Buenos Aires.

DNM (Dirección Nacional de Migraciones). 2010. *Patria Grande. Programa Nacional de Normalización Documentaria Migratoria. Informe estadístico*. Buenos Aires.

- . 2012. *Síntesis estadística de radicaciones. Informe del período enero-diciembre 2012*. Buenos Aires.
- Ferraro, L. 2013. “Servicio doméstico: nuevo régimen laboral en Argentina”. *Revista Argentina de Derecho Laboral y de la Seguridad Social*.
- Gherardi, N. y Durán, J. 2013. “La discriminación en casa: regulación del servicio doméstico en la Argentina”, en L. Pautassi y C. Zibecchi (comps.). *Redefiniendo las fronteras del cuidado. Agenda, derechos e infraestructura*. Buenos Aires, Biblos.
- Giustiniani, R. 2004. *Migración: un derecho humano*. Buenos Aires, Prometeo.
- Groisman, F. y Sconfienza, M. E. 2012. *El servicio doméstico en Argentina. Informe de situación 2004-2012*. Buenos Aires, CITRADIS.
- Halperin Weisburd, L. (dir.). 2007. *Políticas Sociales en la Argentina. Entre la ciudadanía plena y el asistencialismo focalizado en la contención del pauperismo*. Cuadernos del CEPED N.º 10. Buenos Aires, FCE-UBA.
- Hinés, B. 2012. “El derecho a migrar como un derecho humano: La actual ley inmigratoria argentina”. *Revista Derecho Público* (2).
- Hussmanns, R. 2004. *Defining and measuring informal employment*. Ginebra, OIT.
- ICHRP (International Council on Human Rights Policy). 2010. *Irregular Migration, Migrant Smuggling and Human Rights: Towards Coherence*. Ginebra.
- INADI (Instituto Nacional contra la Discriminación la Xenofobia y el Racismo). 2012. *Migrantes y Discriminación*. Buenos Aires.
- INDEC (Instituto Nacional de Estadística y Censos). 2012. *Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010 - Censo del Bicentenario - Resultados definitivos*. Serie B N.º 2 - Tomo 1. Buenos Aires.
- Lewis, J. 1992. “Gender and the development of welfare regimes”. *Journal of European Social Policy*, 2(3), 159-173.
- Martínez Franzoni, J. 2008. “Welfare Regimes in Latin America: Capturing Constellations of Markets, Families, and Policies”. *Latin American Politics and Society*. (50), 67-100.
- Messina, G. M. 2012. “Una evaluación de los gobiernos Kirchner: el impacto sobre la exclusión social de los cambios en las políticas sociales argentinas”. *Visioni LatinoAmericane* (7), 72-91.

Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS). 2007. *La informalidad laboral en el Gran Buenos Aires. Una nueva mirada. Resultados del módulo de informalidad de la EPH*. Buenos Aires.

Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS). 2013a. “Diagnóstico de la informalidad laboral, a partir de los datos relevados por la Encuesta Nacional de Protección y Seguridad Social (ENAPROSS)”. Presentación en las Jornadas sobre Análisis de Mercado Laboral, 25 y 26 de setiembre de 2013. Buenos Aires, OIT.

Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS). 2013b. *La inspección del trabajo en la Argentina 2003-2012: acciones y resultados*. Buenos Aires.

Mouratian, P. 2013. *Derecho al trabajo sin discriminación: hacia el paradigma de la igualdad de oportunidades*. Buenos Aires, INADI.

Novick, S. 2012. “Transformation and Challenges of Argentine Immigration Policy in Relation to the International Context”. *Migraciones Internacionales*, 6(3), 205-237.

OHCHR (Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights). 2010. *Informe inicial de la República Argentina en virtud del artículo 73 de la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares*. Ginebra.

Oficina Internacional del Trabajo (OIT). 2007. *Marco multilateral de la OIT para las migraciones laborales. Principios y directrices no vinculantes para un enfoque de las migraciones laborales basado en los derechos*. Ginebra.

———. 2009. *Economically Active Population Estimates and Projections*. Ginebra.

———. 2011a. *Economically Active Population Estimates and Projections*. Ginebra.

———. 2011b. *Prevenir y erradicar el trabajo infantil en Argentina*, Serie Notas de la OIT. Buenos Aires.

———. 2013a. *Domestic workers across the world: global and regional statistics and the extent of legal protection*. Ginebra.

———. 2013b. *La medición de la informalidad: Manual estadístico sobre el sector informal y el empleo informal*. Ginebra.

Oficina Internacional del Trabajo (OIT) y Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS). 2011. *La inmigración laboral de sudamericanos en Argentina*. Buenos Aires, OIT.

Oficina Internacional del Trabajo (OIT) y Organización Mundial del Comercio (OMC). 2009. *Globalization and informal jobs in developing countries*. Ginebra.

Organización Internacional para las Migraciones (OIM). 2011. *Perfil migratorio de Paraguay*. Buenos Aires.

———. 2012a. *Panorama migratorio de América del Sur 2012*. Buenos Aires.

———. 2012b. *Perfil migratorio de Argentina 2012*. Buenos Aires.

Orozco, A. (2007). *Cadenas globales de cuidado*. Serie Género, Migración y Desarrollo, Documento N.º 2. Santo Domingo, ONU-INSTRAW.

Oteiza, E., Novick, S. y Aruj, R. 1996. *Política migratoria, inmigración real y derechos humanos en la Argentina*, Documento de trabajo N.º 5. Buenos Aires, Instituto de Investigaciones Gino Germani.

Pautassi, L. y Zibecchi, C. 2013. *Redefiniendo las fronteras del cuidado. Agenda, derechos e infraestructura*. Buenos Aires, Biblos.

Portes, A. y Böröcz, J. 1998. “Migración contemporánea. Perspectivas teóricas sobre sus determinantes y sus modalidades de incorporación”, en G. Malgesini, *Cruzando fronteras. Migraciones en el sistema mundial*. Barcelona, Icaria.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). 2013. *Human Development Report*. Nueva York.

Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe (PREALC). 1978. *Sector informal. Funcionamiento y políticas*. Santiago de Chile, OIT.

Rapoport, M. 2003. *Historia económica, política y social de la Argentina (1880-2000)*. Buenos Aires, Ediciones Macchi.

Rodríguez, C. y Pautassi, L. 2014. *La organización social del cuidado de niños y niñas. Elementos para la construcción de una agenda de cuidados en Argentina*. Buenos Aires, ELA/CIEPP/ADC.

Salvia, A., Comas, G., Gutiérrez Ageitos, P., Quartulli, D. y Stefani, F. 2008. “Cambios en la estructura social del trabajo bajo los regímenes de convertibilidad y posdevaluación. Una mirada desde la perspectiva de la heterogeneidad estructural”, en J. Lindenboim, *Trabajo, ingresos y políticas en Argentina. Contribuciones para pensar el siglo XXI*. Buenos Aires, Eudeba.

Sanchís, N. y Rodríguez, C. 2011. *Cadenas Globales de Cuidados. El papel de las migrantes paraguayas en la provisión de cuidados en Argentina*. Buenos Aires, ONU Mujeres.

Taylor-Gooby, P. 2004. *New Risks, New Welfare: the Transformation of the European Welfare States*. Nueva York, Oxford University Press.

United Nations Children's Fund (UNICEF). 2013. *Niñez, migraciones y derechos humanos en Argentina. Estudio a 10 años de la Ley de Migraciones*. Buenos Aires, UNICEF/UNLa.

Valenzuela, M. E. 2010. "Trabajo doméstico remunerado en América Latina". *Plurales*, 2.

Valenzuela, M. E. y Mora, C. 2009. *Trabajo doméstico: un largo camino hacia el trabajo decente*. Santiago de Chile, OIT.

Anexo I

Principales características sociodemográficas de la migración paraguaya residente en Argentina

Argentina ha sido tradicionalmente un país receptor de migración, aunque su composición ha variado con el tiempo, proviniendo ahora, en mayor medida, de los países más cercanos

Argentina ha sido históricamente un destino de recepción de flujos migratorios internacionales. El fenómeno fue muy intenso en la época anterior a 1914, y el Censo de ese año registró el máximo de población de origen extranjera sobre el total (alrededor de un 30%), en su gran mayoría italianos y españoles, seguidos, en menor medida, por europeos de otros países como Francia, Alemania, Polonia, Rusia, etc. (Rapoport, 2003: 40-45). Los principios que rigen el otorgamiento de la ciudadanía argentina, asentados en el denominado *ius soli*, determinaron que todos los hijos de aquellos migrantes nacidos en suelo argentino adquirieran la nacionalidad y fueran considerados nativos.³⁸ Por esta razón, y con la disminución de los saldos migratorios de ultramar, a partir de mediados del siglo XX, el porcentaje de población de origen extranjera fue disminuyendo, a la par que la emigración argentina fue incrementándose, en relación con las vicisitudes históricas del país. En particular, fue conformándose un sistema migratorio regional en el que Argentina constituyó un polo de atracción migratoria con origen en los países limítrofes y otros países de América del Sur, mientras que los ciudadanos argentinos migraron hacia los países más desarrollados de Europa o América del Norte (OIT y MTEySS, 2011: 75-76). Dentro del Cono Sur, Argentina sigue siendo el principal destino de las migraciones intrarregionales, seguida a distancia por Venezuela y Brasil (OIM, 2012a: 13-16).

El Cuadro 1 de este Anexo muestra algunas de las características mencionadas. Por un lado, puede notarse la disminución gradual del peso de la población nacida en un país extranjero sobre el total de la población residente en Argentina, aunque la década posterior a 2001, que es la que se toma en consideración en este informe, parece marcar un cambio de tendencia. Por otro lado, es de destacar la importancia creciente de las personas nacidas en los países limítrofes dentro de la población migrante residente en Argentina, ya que pasan a representar casi un 70% del total en el Censo de 2010 (contra aproximadamente un 40% en 1980). Más en general, cerca del 81% de los extranjeros residentes provienen de algún país americano, lo que confirma a Argentina como uno de los principales destinos de la migración intrarregional, después de Estados Unidos.³⁹

³⁸ Por la misma razón, las personas de menor edad tienen un peso estadístico reducido sobre el total de la población migrante, ya que en los Censos se pregunta por el lugar de nacimiento y no por la nacionalidad adquirida. En Argentina el fenómeno de las migraciones familiares (familias enteras que se desplazan de país llevando a sus hijos) se verifica con menor frecuencia (OIT y MTEySS, 2011:86). La Encuesta Complementaria de Migraciones Internacionales (ECMI), cuyo relevamiento el INDEC desarrolló en 2002 y 2003 (en la Ciudad de Buenos Aires, Formosa, Misiones y partidos del Gran Buenos Aires), confirma que, en los hogares con por lo menos una persona de origen paraguayo, las personas nacidas en Argentina muestran una estructura de edad relativamente joven. Este tipo de encuesta no tuvo seguimiento en los años posteriores.

³⁹ Además del crecimiento de la migración proveniente de países limítrofes como Paraguay y Bolivia, debe destacarse el fuerte crecimiento de la migración con origen en Perú, ya que en 2010 representaba el 8,72% (157.000 personas) de la población extranjera, según datos del Censo (INDEC).

Cuadro 1. | La migración paraguaya en los datos de los Censos de 1980, 1991, 2001 y 2010

Censos	Población total argentina	Población residente nacida en un país extranjero							
		Extranjeros	Sobre el total	De países limítrofes	Sobre la población migrante	De origen paraguayo	Sobre la población de países limítrofes	Sobre la población migrante	Sobre el total
1980	27.949.480	1.903.159	6,8%	753.428	39,6%	262.799	34,9%	13,8%	0,9%
1991	32.615.528	1.615.473	5,0%	805.358	49,9%	240.450	29,9%	14,9%	0,7%
2001	36.260.130	1.531.940	4,2%	923.215	60,3%	325.046	35,2%	21,2%	0,9%
2010	40.117.096	1.805.957	4,5%	1.245.054	68,9%	550.713	44,2%	30,5%	1,4%

Fuente: elaboración propia sobre datos de los Censos (INDEC).

La migración paraguaya en Argentina es de tipo laboral, está altamente feminizada y se concentra en el área del Gran Buenos Aires

Si se comparan las principales características demográficas de los residentes paraguayos respecto al promedio observado para la población argentina (véase Anexo I, Cuadro 2), es posible avanzar en algunas consideraciones. En primer lugar, se observa una sobrerrepresentación de personas en edad laboral, rasgo que confirmaría que se trata de una migración principalmente por trabajo. En segundo lugar, se destaca el bajo porcentaje de población menor de 15 años, algo que indicaría, dejando de lado la naturalización de los descendientes nacidos en el país, que hay un bajo nivel de migraciones familiares de origen, es decir, movimientos migratorios en los que familias enteras se trasladan al país. Al contrario, la población mayor está ligeramente sobrerrepresentada en el caso de los paraguayos. Esta característica podría explicarse por las peculiaridades de la migración paraguaya en el Nordeste argentino (NEA), como se verá más abajo. Otro punto para destacar es la tendencia a la feminización de la población migrante, es decir, la proporción mayor de mujeres sobre los varones respecto al promedio de la población. Este fenómeno se produjo en particular en las décadas de 1980 y 1990, mientras parece haber habido una ligera inversión de tendencia en la primera década de este siglo. Este fenómeno fue comparativamente más fuerte en el caso de los migrantes de origen paraguayo respecto a otras colectividades extranjeras.

Cuadro 2. | Estructura de la población residente en Argentina, según lugar de nacimiento, sexo y edad

Edad	Lugar de nacimiento					
	Argentina			Paraguay		
	Total	Varones	Mujeres	Total	Varones	Mujeres
		48,8%	48,8%		44,4%	55,6%
0-14 años	26,3%	27,4%	27,4%	9,5%	10,7%	8,5%
15-64 años	64,0%	64,5%	64,5%	78,7%	77,9%	79,4%
65 años y más	9,7%	8,1%	8,1%	11,8%	11,5%	12,1%
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Distribución por género de la población en edad de trabajo (15-64 años)						
	100%	49,2%	50,8%	100%	43,9%	56,1%
Índice de masculinidad (hombres cada 100 mujeres)						
		1980	1991	2001	2010	
Total país		97%	97%	95%	95%	
Origen extranjero		99%	91%	84%	85%	
Origen Paraguay		86%	79%	74%	80%	

Fuente: elaboración propia sobre datos de los Censos (INDEC).

La población paraguaya residente también presenta una elevada concentración geográfica (véase Anexo I, Cuadro 3), ya que casi tres cuartas partes de ellos viven en el Gran Buenos Aires (GBA), de los cuales un 60% radican en los partidos del GBA en la provincia de Buenos Aires y poco menos del 15% en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA).⁴⁰ Otro núcleo importante de migración se sitúa en el NEA, particularmente en las provincias de Misiones (4,9%) y Formosa (3,7%), y, en muy menor medida, en la provincia de Santa Fe (1,5%), dentro de la región pampeana. Una mirada al mapa de la región permite suponer que se trata de zonas aledañas a la frontera con Paraguay y con vínculos históricos y culturales muy fuertes. Este rasgo explica en parte la particularidad de esta área del país, es decir, que alrededor de un 40% de la población migrante paraguaya es mayor de 65 años, lo que podría indicar una migración más antigua de la que caracteriza a la zona del GBA, área a la que se dirige prioritariamente la migración de las últimas décadas (OIT y MTEySS, 2011). Otro elemento que cabe destacar es que en el caso de la CABA se evidencia un nivel muy elevado de feminización, ya que el índice de masculinidad es significativamente más bajo que en las otras zonas de asentamiento. Además, la estructura de la población está mayormente sesgada hacia las edades aptas para el trabajo. Estos rasgos permiten avanzar sobre la hipótesis de que en la CABA la migración paraguaya es casi únicamente de tipo laboral y que la demanda de trabajo ha atraído sobre todo a mujeres de ese país a la

⁴⁰ En las encuestas de hogares de Argentina, se considera el GBA al territorio que, sin constituir una unidad administrativa, incluye la suma de la jurisdicción de la Capital Federal (Ciudad Autónoma de Buenos Aires), con poco menos de 3 millones de habitantes, y de los 24 partidos del conurbano bonaerense, es decir, el área metropolitana de la Ciudad de Buenos Aires que cae bajo la jurisdicción de la provincia de Buenos Aires, con poco más de 10 millones de habitantes (según datos del INDEC).

Ciudad. Es probable que la demanda de servicio doméstico en la Capital Federal, el distrito más envejecido del país (con un 16,4% de la población por encima de los 65 años, según datos del Censo 2010), explique este fenómeno.

Cuadro 3. | Distribución geográfica de los ciudadanos paraguayos residentes en Argentina (regiones seleccionadas*), según sexo y edad

Regiones	%	Varones				Mujeres				Índice de masculinidad
		Total	0-14	15-64	65 y más	Total	0-14	15-64	65 y más	
Buenos Aires	71,3	100%	11,2%	79,9%	8,8%	100%	9,1%	80,7%	10,1%	81,6%
(Partidos del GBA)	60,8	100%	10,6%	80,0%	9,4%	100%	8,6%	80,8%	10,7%	80,9%
CABA	14,6	100%	10,3%	85,2%	4,6%	100%	7,1%	85,9%	7,0%	65,4%
NEA	9,9	100%	6,3%	53,8%	39,9%	100%	5,1%	60,0%	34,9%	83,9%
Resto Pampeana	2,5	100%	14,2%	77,0%	8,8%	100%	12,6%	75,7%	11,7%	96,9%
Otros	1,7									
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Nota: (*) NEA: Chaco, Corrientes, Formosa y Misiones; Resto Pampeana: Córdoba, Entre Ríos, La Pampa y Santa Fe; CABA: Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Fuente: elaboración propia sobre datos de los Censos (INDEC).

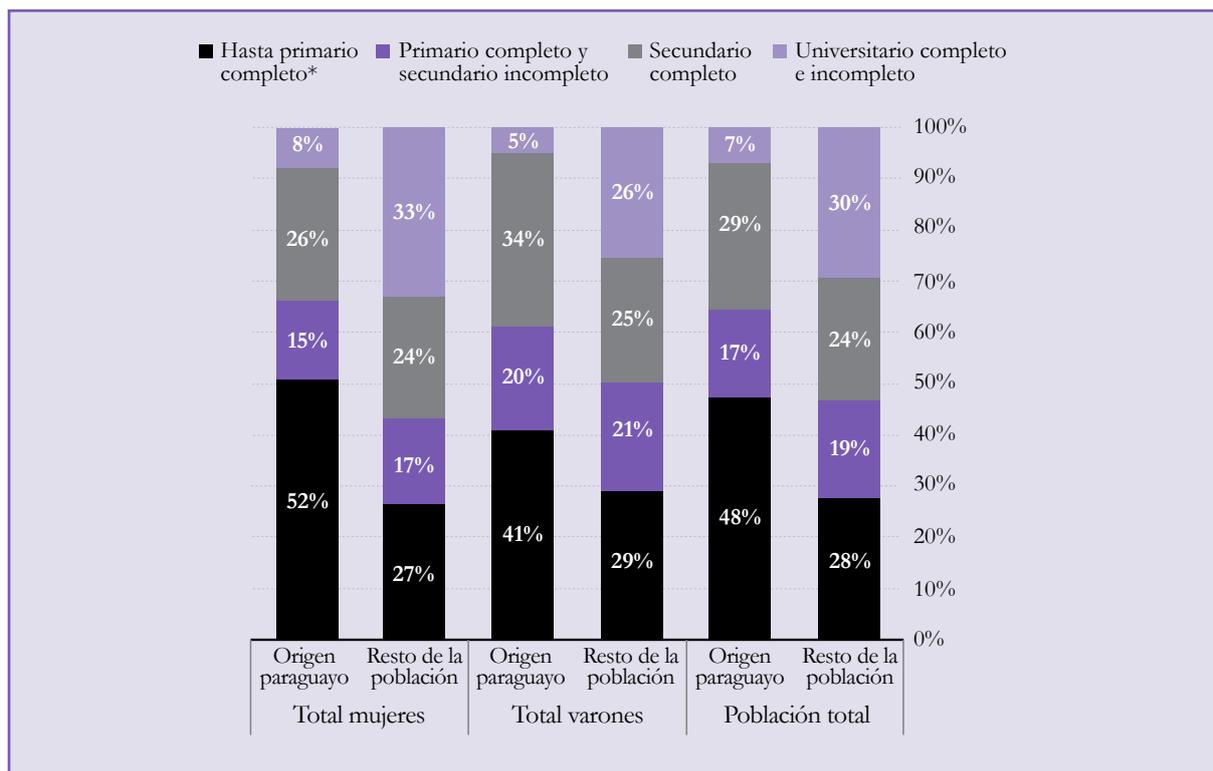
La migración paraguaya se caracteriza por un nivel educativo relativamente bajo, lo que obstaculiza su inserción laboral en puestos de trabajo más calificados

Por último, es necesario analizar el nivel educativo de los trabajadores de origen paraguayo, pues este es uno de los factores que más influyen sobre las modalidades de inserción en el mercado laboral, ya que el acceso a un empleo formal es más probable para las personas con mayores calificaciones (OIT y OMC, 2009: 31-33). En relación con este aspecto, los datos contenidos en el Anexo I, Gráfico 1 muestran que el nivel educativo de los residentes paraguayos entre 18 y 64 años es más bajo en promedio que el que se registra para la población argentina, ya que casi un 50% de ellos posee solo hasta el nivel primario completo (contra un valor del 28% para el resto de la población), mientras la proporción de población con un título de nivel terciario es menos de un cuarto de lo que se registra para el total del país.

Además, si se desagregan los datos según el sexo, se evidencia la fuerte desigualdad que afecta a las mujeres de origen paraguayo. Más de la mitad de ellas en edad laboral poseen niveles educativos muy bajos (hasta primario completo), contra un valor de alrededor del 40% para los varones. Debe notarse que ocurre lo contrario en el caso de la población nativa, donde las mujeres muestran niveles educativos superiores a los varones. Los datos de encuestas disponibles no permiten sacar conclusiones significativas respecto a los niveles educativos de las trabajadoras domésticas, paraguayas y nativas. Debe tenerse en cuenta, en todo caso, la fuerte asimetría educativa existente entre Argentina y Paraguay, como señalan

las estadísticas internacionales,⁴¹ siendo que la educación universal, pública y gratuita constituye uno de los rasgos más tradicionales del sistema argentino, consolidado a lo largo de muchas décadas. Así, en el caso de una migración principalmente laboral, como la paraguaya, los bajos niveles educativos que muestran las mujeres, en particular, no favorecen su inserción en puestos que demandan mayores calificaciones y que suelen estar asociados a salarios más elevados y a un mayor grado de formalidad.⁴²

Gráfico 1. | Nivel educativo de la población de 18 a 64 años, por sexo y origen



Nota: (*) Incluye sin instrucción, primario incompleto y educación especial.

Fuente: elaboración propia basada en la EAHU (INDEC), 3.º trimestre de 2012.

⁴¹. Véanse, por ejemplo, los perfiles de Argentina y Paraguay publicados por SITEAL. Disponible en: http://www.siteal.iipe-oci.org/perfiles_paises

⁴². Estas conclusiones están en línea con los datos presentados por Cerrutti (2009), basados en el Censo de 2001.

Anexo II

Cuadros estadísticos

Cuadro 1. | Creación de empleo por rama de actividad (variaciones absolutas, miles de personas), total urbano; porcentaje de creación de empleo registrado (ER). Años 2003-2013

	Variación absoluta	Variación relativa	% ER sobre empleo total creado
Construcción	621	68,0%	60,8%
Comercio, hoteles y restaurantes	536	17,7%	96,0%
Servicios financieros, inmobiliarios, alquileres y empresariales	531	49,1%	95,4%
Otros servicios comunitarios, sociales y personales, administración pública	448	23,7%	80,6%
Industria manufacturera	372	22,7%	122,2%
Transporte, almacenaje y comunicaciones	367	45,3%	93,2%
Servicio doméstico	216	22,2%	71,4%
Servicios educativos, sociales y de salud	65	3,0%	128,7%
Otras ramas	44	10,5%	9,9%
Total	3,200	24,7%	87,5%

Fuente: elaboración propia sobre estimaciones del MTEySS según la EPH (INDEC), 3.º trimestre 2003 - 2.º trimestre 2013.

Cuadro 2. | Distribución de los ocupados por rama de actividad y sexo. Contribución de los migrantes de países limítrofes y distribución por rama y sexo

	Población total			Población migrante de países limítrofes		
	Total ocupados	Varones	Mujeres	Total ocupados	Varones	Mujeres
Industria manufacturera	12,9%	16,0%	8,3%	17,8%	20,9%	14,0%
Construcción	9,5%	15,5%	0,6%	17,1%	30,5%	0,3%
Comercio, hoteles y restaurantes	21,9%	22,3%	21,3%	24,7%	23,5%	26,3%
Transporte y telecomunicaciones	7,3%	10,7%	2,1%	3,7%	5,5%	1,4%
Servicios financieros y empresariales	8,8%	8,6%	9,1%	5,5%	4,8%	6,3%
Administración pública	8,7%	9,0%	8,2%	2,3%	2,4%	2,1%
Servicios sociales, educativos y salud	12,9%	5,8%	23,5%	4,1%	2,6%	6,0%
Servicio doméstico	8,1%	0,4%	19,5%	14,1%	0,2%	31,4%
Otros*	8,9%	10,2%	7,0%	10,8%	9,6%	12,3%
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Nota: (*) Otras ramas terciarias, actividades primarias, sin especificar.

Fuente: elaboración propia basada en la EAHU (INDEC, 3.º trimestre 2012).

Cuadro 3. | Nivel educativo de los ocupados, por rama de actividad (población ocupada, total urbano). Valores de la población de países limítrofes

	Población total					Población residente de países limítrofes				
	Hasta primario completo*	Primario completo y secundario incompleto	Secundario completo	Universitario completo e incompleto	Total	Hasta primario completo*	Primario completo y secundario incompleto	Secundario completo	Universitario completo e incompleto	Total
Industria manufacturera (con EGA)	27,6%	22,6%	29,3%	20,4%	100%	37,2%	11,2%	37,8%	13,8%	100%
Construcción	47,7%	25,2%	18,7%	8,4%	100%	45,5%	18,7%	30,9%	4,9%	100%
Comercio, hoteles y restaurantes	25,4%	22,4%	31,7%	20,5%	100%	38,2%	18,6%	29,1%	14,2%	100%
Transporte y telecomunicaciones	24,9%	21,1%	25,9%	28,0%	100%	45,0%	15,9%	18,6%	20,5%	100%
Servicios financieros y empresariales	12,3%	11,2%	21,7%	54,8%	100%	32,0%	11,1%	19,0%	37,9%	100%
Administración pública	16,1%	10,8%	29,6%	43,5%	100%	23,7%	19,1%	19,2%	38,0%	100%
Servicios sociales, educativos y salud	8,4%	6,2%	13,1%	72,4%	100%	22,7%	5,4%	16,2%	55,7%	100%
Servicio doméstico	50,8%	19,8%	21,8%	7,6%	100%	60,8%	11,3%	22,3%	5,5%	100%
Otros**	31,1%	18,3%	26,6%	24,0%	100%	31,6%	23,8%	26,3%	18,3%	100%

Notas: *Incluye sin instrucción, primario incompleto y educación especial. **Otras ramas terciarias, actividades primarias, sin especificar.
Fuente: elaboración propia basada en la EAHU, 3.º trimestre 2012.

Cuadro 4. | Aportantes al régimen previsional de servicio doméstico (promedios anuales)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Total	90.663	103.283	196.016	270.383	314.165	347.810	365.992	356.972	352.584	386.258
Extranjeros	17.561	19.129	27.998	40.308	47.412	53.153	57.046	58.448	60.047	66.733

Fuente: MTEySS (elaborado sobre la base SIPA).

**Cuadro 5. | Resumen de las principales categorías migratorias,
documentación requerida y costos de los trámites**

Tipología de residencia	Duración	Prórroga	Tasas (en pesos)		Requisitos especiales, notas		
			Mercosur (y Estados asociados)	No Mercosur			
Transitoria							
Categorías	Turismo	3 meses	Sí	Ninguna (prórroga 100 pesos)	Ninguna (prórroga 300 pesos)	Según régimen de visas. Los ciudadanos de determinados países (p. ej. EE.UU.) deben pagar una tasa de reciprocidad	
	Trabajadores migrantes estacionales			200 pesos (prórroga 100 pesos)	300 pesos (prórroga 300 pesos)	Contrato ante escribano público, nota que justifique la contratación, y currículum vitae del trabajador. Constancia de inscripción del empleador en el RENURE	
	Académicos						
	Transitorias especiales						Dictado por la DNM en los casos que justifiquen un tratamiento especial (intercambio estudiantil, pasantía, personal de cine, realización de negocios, inversiones, estudio de mercado, realización de tareas remuneradas o no, en el campo científico, profesional, técnico, religioso o artístico)
	Tratamiento médico						
Temporaria							
Categorías	Nacionales del Mercosur y Estados asociados	2 años	-	300 pesos	-		
	Estudiantes	1 año	Sí	-	600 pesos (prórroga 600 pesos)	Requiere constancia de alumno regular en institución registrada ante la DNM. Podrá ser transitoria conforme a los estudios (menos de 6 meses)	
	Trabajador migrante					Precontrato laboral; constancia de inscripción del empleador ante la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP); constancia de inscripción del empleador en el RENURE; dentro del plazo de treinta (30) días corridos a partir del inicio de la solicitud de residencia deberá presentar constancia de alta temprana emitida por la AFIP	
	Otras categorías					Pacientes bajo tratamiento médico, rentista, académicos, pensionado, inversionista, asilados y refugiados, científicos y personal especializado, razones humanitarias, deportistas y artistas, especiales, religiosos, reunificación familiar temporaria. Deberá acreditarse la pertenencia a una de esas categorías (cfr. http://www.migraciones.gov.ar/accesible/?nomercosur_temporaria)	

Tipología de residencia	Duración	Prórroga	Tasas (en pesos)		Requisitos especiales, notas	
			Mercosur (y Estados asociados)	No Mercosur		
Permanente						
Categorías	Familiar (primer grado) o cónyuge de argentino o residente permanente	-	-	300 pesos	600 pesos	Residencia temporaria de al menos 2 años continuos Condición de refugiado (y cumpliendo con los requisitos de las dos categorías anteriores) o funcionario consular, diplomático o de organismos internacionales por 2 años (3 años para no Mercosur)
	Arraigo					
	Otros					
Requisitos generales: documento de identidad, antecedentes penales argentinos y de los países de residencia anterior (últimos 3 años), certificado de domicilio, sello de ingreso al país; una vez hecha la solicitud, se proporciona una residencia precaria, hasta que no se dictamine la radicación.						

Fuente: DNM. Nota: RENURE (Registro Nacional Único de Requirientes de Extranjeros) de la Dirección Nacional de Migraciones (DNM).

Cuadro 6. | Radicaciones iniciadas y resueltas para personas de origen paraguayo

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Total acumulado
a) Iniciadas	5.003	8.909	177.593	83.352	34.668	50.059	79.511	109.433	126.263	674.791
b) Resueltas	5.885	8.182	8.697	37.440	86.178	85.245	72.375	111.809	123.218	539.029
<i>b1) Permanentes</i>	<i>5.002</i>	<i>6.377</i>	<i>4.310</i>	<i>9.488</i>	<i>26.009</i>	<i>33.867</i>	<i>37.808</i>	<i>57.034</i>	<i>56.635</i>	<i>236.530</i>
<i>b2) Temporarias</i>	<i>883</i>	<i>1.805</i>	<i>4.387</i>	<i>27.952</i>	<i>60.169</i>	<i>51.378</i>	<i>34.567</i>	<i>54.775</i>	<i>66.583</i>	<i>302.499</i>
Diferencia acumulada (a-b)	-882	-155	168.741	214.653	163.143	127.957	135.093	132.717	135.762	

Fuente: Dirección Nacional de Migraciones (2012).

**Cuadro 7. | Comparación entre el nuevo y el viejo régimen legal del trabajo doméstico
y el régimen general del trabajo dependiente**

	Régimen general - Ley de Contrato de Trabajo N.º 20.744	Estatuto de servicio doméstico (1956)	Nuevo Régimen Especial de Contrato de Trabajo para el Personal de Casas Particulares (2013)
Ámbito de aplicación	Toda relación de trabajo dependiente, excepto trabajadores de las administraciones del Estado, trabajadores domésticos o agrarios	Trabajo en el hogar “sin beneficio económico” para el contratante. No aplica para quienes presten sus servicios por tiempo inferior a un mes, trabajen menos de cuatro horas por día o lo hagan por menos de cuatro días a la semana para el mismo empleador	Cualquier trabajo en el hogar sin fines de lucro, independientemente de la tarea (no terapéutica), del número de horas o jornadas de trabajo, del número de empleadores, de la modalidad (con retiro, sin retiro). Tiene aplicación la Ley general N.º 20.744, en todo lo que resulte compatible
Contrato escrito	Sí	No	No, pero en el proceso de registración en la AFIP las partes firman la constancia del alta del trabajador, donde se incluyen las características del puesto de trabajo
Tope de horas laborales	8 horas diarias o 48 horas semanales con un descanso mínimo entre jornadas de 12 horas	Hasta 12 horas diarias y 72 horas semanales*; con descanso de 9 horas más 3 horas entre tareas (sin retiro); no regula la situación de las trabajadoras con retiro	8 horas diarias o 48 horas semanales, aunque puede establecerse una distribución desigual de las horas (máximo diario de 9 horas). Descanso mínimo entre jornadas: 12 horas (personal con retiro); 9 horas más 3 horas entre tareas (sin retiro)
Descanso semanal	Desde las 13 horas del sábado hasta las 24 horas del domingo	24 horas por semana o dos medios días	Desde las 13 horas del sábado hasta las 24 horas del domingo
Período de prueba	90 días	90 días	90 días
Licencia por enfermedad	Hasta 1 año	Hasta 30 días	Hasta 3 meses (< 5 años de antigüedad); 6 meses (si es mayor)
Licencia para rendir exámenes	2 días corridos, máximo 10 días por año		2 días corridos, máximo 10 días por año (para quienes presten servicio por un mínimo de 16 horas semanales; en caso contrario, la licencia es proporcional al tiempo de trabajo semanal)
Licencia por matrimonio	10 días	No contemplada	10 días
Licencia por maternidad	90 días	No contemplada	90 días
Período de lactancia	2 descansos de 30 minutos durante un año	No contemplado	No previsto
Horas extras	De lunes a viernes el recargo es del 50%; sábados después de las 13 horas, domingos y feriados es del 100%	No reguladas	De lunes a viernes el recargo es del 50%; sábados después de las 13 horas, domingos y feriados es del 100%
Sueldo anual complementario	Doceava parte del total de las remuneraciones, en dos cuotas	No contemplado	Cincuenta por ciento (50%) de la mayor remuneración mensual devengada dentro de los semestres que culminan en los meses de junio y diciembre, cuando se corresponde cada una de las dos cuotas

Nota: *Se deduce de las normas sobre el descanso mínimo entre jornadas.

Fuente: elaboración propia sobre la base de Gherardi y Durán (2013: 259-260) y Ley N.º 26.844 de 2013.

**Cuadro 8. | Categorías y remuneraciones mínimas para trabajadoras domésticas
(pesos argentinos) - Enero de 2015**

		Con retiro		Sin retiro	
		Hora	Mensual	Hora	Mensual
I	Supervisor/a: coordinación y control de las tareas efectuadas por dos o más personas a su cargo	40	5.135	44	5.720
II	Personal para tareas específicas: cocineros/as contratados/as en forma exclusiva para desempeñar dicha labor, y toda otra tarea del hogar que requiera especial idoneidad del personal para llevarla a cabo	38	4.771	42	5.311
III	Caseros: personal que presta tareas inherentes al cuidado general y preservación de una vivienda en donde habita con motivo del contrato de trabajo	-	-	36	4.654
IV	Asistencia y cuidado de personas: comprende la asistencia y el cuidado no terapéutico de personas, tales como personas enfermas, con discapacidad, niños/as, adolescentes, adultos mayores	36	4.654	40	5.187
V	Personal para tareas generales: prestación de tareas de limpieza, lavado, planchado, mantenimiento, elaboración y cocción de comidas y, en general, toda otra tarea típica del hogar	33	4.186	36	4.654

Fuente: Resolución MTEySS N.º 1.024 de 2014.

**Cuadro 9. | Aportes y contribuciones para trabajadoras registradas en el nuevo régimen
(pesos argentinos) - 2014**

Horas trabajadas semanalmente	Importe a pagar	Aportes	Contribuciones	ART
Menos de 12	\$ 161	\$ 19	\$ 12	\$ 130
Desde 12 a menos de 16	\$ 224	\$ 35	\$ 24	\$ 165
16 o más	\$ 498	\$ 233	\$ 35	\$ 230

Nota: En el caso de trabajadores entre 16 y 18 años, no se abonan las contribuciones; en el caso de trabajadores jubilados, no se abonan los aportes.
Fuente: Resolución General AFIP N.º 3.693 de 2014.

Cuadro 10. | Resumen de las características de las personas entrevistadas

N.º de caso	Edad	N.º de hijos	¿Se separó de sus hijos?	¿Hubo reunificación?	¿Tiene pareja?	Nivel educativo	Área de origen	Año de llegada
1	24	1	Sí	No	No	Secundario	Urbana	2006
2	52	1	No	-	Sí	Terciario incompleto	Rural	1987
3	30	1 (espera un 2.º)	No	-	Sí	Primario	Rural	2006
4	46	1	No	-	No	Secundario incompleto	Urbana	1982
5	35	2 (espera un 3.º)	Sí	No	Sí	Primario	Urbana	2010
6	51	1	Sí	Sí	Sí	Primario	Rural	Fines de los ochenta
7	32	1	Sí	Sí	Sí	Secundario incompleto	Urbana	2005
8	62	4	No	-	Sí	Secundario	Urbana	1974
9	36	1	Sí	Sí	Sí	Secundario incompleto	Urbana	2008
10	29	2	Sí	Sí	Sí	Primario	Urbana	2004

Fuente: entrevistas realizadas a mujeres trabajadoras migrantes de Paraguay en Argentina.

Anexo III

Fuentes de información

Las principales fuentes de datos sobre la composición, las características sociodemográficas y la localización geográfica de las migraciones son los Censos y las Encuestas de Hogar. Los datos censales, en particular, permiten detallar la situación y las características de la migración paraguaya en Argentina.

Fuentes de datos nacionales

- Censo Nacional de Población (INDEC). Dentro del Censo de 2001, se diseñó la Encuesta Complementaria de Migraciones Internacionales. Los hogares que formaron parte de esta encuesta fueron revisitados en 2002 y 2003.
- Encuestas de hogares: Encuesta Permanente de Hogares Continua (trimestral, a partir de 2003); Encuesta Anual de Hogares Urbanos (anual, a partir de 2010). INDEC.
- Estadísticas de ingreso y egreso de personas; radicaciones: Dirección Nacional de Migraciones.
- Registros administrativos del SIPA (Sistema Integrado Previsional Argentino).

Fuentes de datos internacionales

- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) - Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE): Investigación de la Migración Internacional en América Latina y el Caribe (IMILA). Datos provenientes de Censos Nacionales de 1990 y 2000.

Serie Documentos de Trabajo - Oficina de País de la OIT para la Argentina

Documento de trabajo N.º 1

Dónde, cómo y por qué se redujo la informalidad laboral en Argentina durante el período 2003-2012

Fabio Bertranou, Luis Casanova y Marianela Sarabia. Julio de 2013.

Documento de trabajo N.º 2

Informalidad, calidad del empleo y segmentación laboral en Argentina

Fabio Bertranou, Luis Casanova, Maribel Jiménez y Mónica Jiménez. Septiembre de 2013.

Documento de trabajo N.º 3

Mecanismos de formulación e implementación de la política de empleo en Argentina

Fabio Bertranou. Octubre de 2013.

Documento de trabajo N.º 4

Desempeño del Monotributo en la formalización del empleo y la ampliación de la protección social

Oscar Cetrángolo, Ariela Goldschmit, Juan Carlos Gómez Sabaíni y Dalmiro Morán. Noviembre de 2013.

Documento de trabajo N.º 5

Recibir y brindar cuidados en condiciones de equidad: desafíos de la protección social y las políticas de empleo en Argentina

Carina Lupica. Julio de 2014.

Documento de trabajo N.º 6

Evaluación de impacto en la inserción laboral de los beneficiarios de los cursos sectoriales de formación profesional

Victoria Castillo, Moira Ohaco y Diego Schleser. Julio de 2014.

Documento de trabajo N.º 7

Estrategias para la formalización del empleo rural. El caso del Convenio de Corresponsabilidad Gremial en el sector vitivinícola de Mendoza

Fabio Bertranou, Rodrigo González y Luis Casanova. Julio de 2014.

Documento de trabajo N.º 8

El efecto de la negociación colectiva sobre la distribución de los ingresos laborales. Evidencia empírica para Argentina en los años dos mil

Luis Casanova y Javier Alejo. Enero de 2015.

Documento de trabajo N.º 9

Instituciones laborales y políticas de protección social para la erradicación del trabajo infantil en Argentina

Fabio Bertranou, Luis Casanova, Alejandra Beccaria y Gustavo Ponce. Febrero de 2015.

Documento de trabajo N.º 10

Inserción de las trabajadoras domésticas paraguayas a partir de las reformas laborales y migratorias en Argentina

Giuseppe M. Messina. Marzo de 2015.

Serie disponible en:

<http://www.ilo.org/buenosaires/publicaciones/documentos-de-trabajo/lang-es/index.htm>