

OIT Departamento de Investigaciones

## **INTEGRACIÓN DE LOS INMIGRANTES EN EL MERCADO DE TRABAJO**

Muchos Estados Miembros de la OIT se han transformado en países de llegada de migrantes y, por lo tanto, deberán considerar cuestiones relacionadas a la integración en el mercado de trabajo para mejorar su funcionamiento y, de esta manera, acelerar el crecimiento económico y trabajar para alcanzar una sociedad inclusiva. En Europa, se ha reconocido ampliamente la necesidad de reforzar las políticas de integración en el mercado de trabajo (Comisión Europea, 2016).

### Principales resultados

- Los migrantes suelen enfrentar obstáculos en lo que respecta al acceso al empleo decente en función de sus calificaciones y aspiraciones, lo cual restringe su integración y reduce su aporte económico. Es fundamental vigilar la integración de los migrantes en el mercado de trabajo mediante conjuntos de indicadores económicos y del mercado de trabajo y, en particular, indicadores que capturen el empleo y el uso de las calificaciones.
- Aunque la integración puede tomar años, el hecho de no lograr entrar en el mercado de trabajo rápidamente y de obtener un empleo puede tener efectos negativos durante el resto de la vida de los inmigrantes recién llegados. Por el contrario, las inversiones centradas en apoyar la entrada oportuna en el mercado de trabajo pueden redituar en beneficios a largo plazo.
- Es muy importante intervenir rápidamente ofreciendo orientación profesional para garantizar que los recién llegados tengan éxito en el mercado de trabajo. Además, es probable que las siguientes medidas puedan mejorar sus oportunidades:
  - otorgar incentivos a los empleadores;
  - el aprendizaje de lenguas con especial atención en el lenguaje profesional;
  - el reconocimiento de las calificaciones; y,
  - la experimentación con la formación en línea.

### Preguntas de investigación

Habida cuenta del aumento de los migrantes internacionales, la integración en el mercado de trabajo ha adquirido mucha importancia. La migración tiene origen en factores como las enormes disparidades internacionales de los ingresos y los distintos perfiles demográficos de cada país, aunque también en la caída de los costos del transporte y la mejora de los canales de comunicación. Es probable que estos factores provoquen un mayor aumento de los flujos migratorios en el futuro cercano (Bodvarsson y Van den Berg, 2013). Cabe mencionar que otros factores como el no respeto de los derechos humanos y la ausencia de paz y seguridad seguirán generando un incremento de los flujos migratorios

(Naciones Unidas, 2016). De encuestas de opinión aplicadas en años recientes se desprende que la proporción de personas en edad de trabajar dispuestas a migrar al extranjero de manera permanente ha aumentado en casi todas las partes del mundo (OIT, 2017).

Según estimaciones de la OIT, en 2013 de los 232 millones de migrantes internacionales que había en el mundo, 206,6 millones tenían edad de trabajar y 150,3 millones eran económicamente activos (véase el cuadro 1). Si bien los migrantes constituyen el 3,9 por ciento de la población en edad de trabajar, su parte en la mano de obra asciende al 4,4 por ciento, lo cual pone de manifiesto que los migrantes registran una mayor tasa de actividad en la mano de obra que los no migrantes (OIT, 2015a).<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Como se menciona en OIT (2015a), las estimaciones mundiales sobre trabajadores migrantes se basan en datos de referencia del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales (DAES) de las Naciones Unidas sobre población y migrantes, así como de otras fuentes.

**Cuadro 1.1. Cantidad de migrantes en edad de trabajar y en la mano de obra, y tasas de actividad en la mano de obra**

	Total		Hombres		Mujeres	
	No migrantes	Migrantes	No migrantes	Migrantes	No migrantes	Migrantes
<b>En edad de trabajar</b> (+ de 15 años de edad, millones)	5067	206.6	2527	107.2	2540	99.3
<b>Mano de obra</b> (milliones)	3240	150.3	1951	83.1	1289	66.6
<b>Tasa de actividad en la mano de obra (%)</b>	63.9	72.9	77.2	78.0	50.8	67.0

Fuente: *Global estimates on migrant workers: Results and methodology*. Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo

Debido al aumento de la migración internacional, cada vez es más evidente que la falta de integración resultará en costos sociales y económicos para los individuos y las sociedades. Esto pone nuevas interrogantes en la mesa sobre la gobernanza de la migración (p. ej., Naciones Unidas, 2016), las maneras de maximizar los beneficios de la migración, las maneras de apoyar la integración con políticas apropiadas y cuáles son las soluciones más eficaces.

## La integración y el aporte económico de los trabajadores migrantes

El aporte económico de los migrantes puede ser potenciado gracias a una mejor integración de este grupo en la economía y el mercado de trabajo del país de destino. En otras palabras, a mayores tasas de empleo, más importante será su aporte. Sin embargo, actualmente en muchos países los trabajadores migrantes registran tasas de empleo inferiores a las de los trabajadores nacionales (OCDE, 2016). Por ejemplo, en los países europeos de la OCDE, la tasa de empleo de la población nacida en el extranjero ascendía al 62,1 por ciento en 2015, mientras que la de la población nacida en el país era de 65,1 por ciento. En todos los países de la OCDE, los trabajadores nacidos en el extranjero registran tasas de desempleo superiores a las de los trabajadores nacionales, con lo cual se reduce su aporte económico. Asimismo, los migrantes son especialmente vulnerables a la pobreza.

Otro indicador de la integración de los trabajadores migrantes en el mercado de trabajo es hasta qué punto se aprovechan las calificaciones que este grupo trae consigo al país de destino. Globalmente, en la OCDE los migrantes en edad de trabajar están sobrerrepresentados en ambos extremos del espectro del nivel de estudios (OCDE y Unión Europea, 2015). Asimismo, este grupo tiende a registrar un mayor desajuste entre la oferta y demanda de calificaciones. En efecto, en promedio la proporción de trabajadores nacionales con demasiados estudios en los países europeos pasó del 7,3 al 10 por ciento entre 2002 y 2014, respectivamente, mientras que en el caso de los trabajadores migrantes subió del 11,2 al 18,4 por ciento. Salvo en pocos casos, se ha observado que en los países europeos con datos disponibles es más usual que los inmigrantes tengan demasiados estudios (Sparreboom y Tarvid, 2017). Las brechas salariales entre los migrantes y los trabajadores nativos también ponen en evidencia la falta de integración en el mercado de trabajo. Estas brechas pueden tener origen en los distintos niveles educativos, trayectorias profesionales, ocupaciones y otros factores cuantificables que afectan los salarios de todos los trabajadores. Sin embargo, algunos estudios han concluido que la mayor parte de las brechas salariales que se observan en Europa no tienen

origen en factores cuantificables, lo que hace pensar que la discriminación contra los migrantes y las diferencias en la rentabilidad de los estudios en el extranjero, entre otros factores, pueden tener cierta influencia (OIT, 2015b).

Es importante vigilar la integración en el mercado de trabajo y el aporte económico (potencial) de los migrantes a indicadores como las tasas de empleo, los salarios y al desajuste entre la oferta y demanda de calificaciones. Estos indicadores son abordados a detalle en el estudio de la OCDE y la Unión Europea (2015).

## ¿Qué soluciones son eficaces para la integración?

Los primeros años tras la llegada al país de destino son especialmente importantes para los prospectos a largo plazo de los inmigrantes. Aunque la integración tiene lugar a lo largo de varios decenios, el hecho de no entrar rápidamente al mercado de trabajo en ocupaciones que concuerden con sus calificaciones y en sectores que ofrezcan oportunidades de movilidad laboral ascendente puede dejar una marca en los migrantes a lo largo de su carrera. Así pues, las inversiones centradas en apoyar la entrada oportuna de los migrantes en el mercado de trabajo y en orientarlos hacia una movilidad laboral ascendente tienen el potencial de reeditar en beneficios a largo plazo. Además, habida cuenta de los cambios demográficos y de la carestía de mano de obra que se observan en ciertas regiones, muchos países europeos consideran que no pueden permitirse desaprovechar el potencial de sus residentes.

Los migrantes y los refugiados recién llegados suelen enfrentar múltiples obstáculos al intentar obtener un empleo y, sobre todo, un empleo que concuerde con su nivel de estudios y sus aspiraciones. Entre estos obstáculos, se puede mencionar: la insuficiencia de calificaciones o experiencia (p. ej., obstáculos lingüísticos, niveles de estudios o capacitación bajos o falta de experiencia de trabajo en el ámbito local); el no reconocimiento de sus calificaciones; las dificultades que resultan de navegar en el mercado de trabajo del país de destino (p. ej., debido a la falta de información sobre cómo buscar empleo o

2 Este apartado incluye un resumen de los resultados de un proyecto de investigación centrado en la integración de los nuevos inmigrantes en Europa. Para más información, véanse Benton et al. (2014) y el siguiente sitio web: [http://www.ilo.org/global/topics/labour-migration/projects/WCMS\\_357742/lang-en/index.htm](http://www.ilo.org/global/topics/labour-migration/projects/WCMS_357742/lang-en/index.htm).

presentarse); y, los obstáculos formales e informales al empleo (p. ej., restricciones laborales jurídicas, la discriminación de parte de los empleadores, las responsabilidades familiares, los problemas de salud o problemas de alojamiento). Los refugiados enfrentan obstáculos específicos como el hecho de no estar preparados para ir a otro país, los traumas y la pérdida de calificaciones debido a la duración de los viajes, entre otros. Obviamente, las circunstancias macroeconómicas también influyen, en particular, el hermetismo del mercado de trabajo del país de destino y la cantidad de migrantes y refugiados que llegan a ese país.

### ***Políticas de integración focalizadas vs. medidas generales***

Debido a que existen distintos problemas (que van desde el “desperdicio de cerebros”, en el caso de las personas con elevados niveles de estudios, hasta la integración de inmigrantes con bajos niveles de estudios y calificaciones insuficientes) se han aplicado diversos tipos de políticas. Mientras que algunos países han optado por políticas de integración focalizadas (como los programas centralizados de introducción), otros se han decantado por fortalecer políticas generales (como los servicios públicos de empleo y los sistemas de capacitación profesional). Asimismo, algunos países recurren a ambos tipos de políticas.

Los programas focalizados permiten a los encargados de la formulación de políticas diseñar servicios adaptados a las necesidades específicas de los nuevos inmigrantes, como la necesidad de orientación y consejo para instalarse. Sin embargo, los programas focalizados de integración suelen ser de pequeña escala y se centran en grupos específicos como las familias migrantes o los refugiados, dejando de lado a otros grupos con necesidades similares. Por ejemplo, las políticas de integración de los Estados Miembros de la UE casi nunca están destinadas a los ciudadanos europeos.

Por su parte, la aplicación de políticas generales requiere una coordinación minuciosa entre todas las organizaciones a cargo de la integración de los migrantes. Para superar los desafíos de organización, algunos países optan por incrementar la cooperación entre las autoridades locales para agrupar recursos (p. ej., en Suecia), mientras que otros apuestan por la rendición colectiva de cuentas en el marco de planes nacionales de integración (p. ej., en la República Checa) y otros se decantan por la cooperación en múltiples niveles involucrando a los interlocutores sociales (p. ej., en Alemania). En algunos países, los recién llegados reciben la ayuda de mentores o guías para navegar en el sistema. Una de las críticas que se ha hecho a las políticas generales es que en ocasiones sirven para justificar el recorte de programas focalizados sin que, al mismo tiempo, se haga un esfuerzo por que los recién llegados tengan un mejor acceso a los servicios generales.<sup>3</sup>

### ***Servicios de empleo***

A pesar de que los servicios públicos de empleo (SPE) son la institución con el mayor potencial de vincular a los solicitantes de

empleo con redes restringidas de empleadores y para brindar orientación sobre desarrollo profesional y la capacitación, no se ha explotado esta alternativa. Los servicios de empleo suelen carecer de los recursos necesarios para orientar a los solicitantes de empleo migrantes o nacionales. En algunos países, el hecho de que los SPE estén a cargo de la administración de las prestaciones (por desempleo) limita la capacidad de los consejeros de evaluar un desarrollo profesional a largo plazo, sobre todo, si se les presiona para que incorporen a las personas al empleo lo más rápidamente posible. En algunos casos, los SPE no ofrecen servicios a los migrantes que no sean titulares de prestaciones. Asimismo, la necesidad de orientar a una población diversa y móvil con necesidades distintas supone una capa adicional de complejidad para un trabajo de por sí difícil, para el cual es necesario contar con diversas competencias que van desde el entendimiento de la economía local a la capacidad de aconsejar a individuos vulnerables. Cabe resaltar que no siempre se reflejan estas demandas en las calificaciones y la capacitación.

Además, mejorar los incentivos centrados en motivar a los consejeros a colmar las necesidades de los recién llegados resulta difícil. Algunos enfoques recompensan a los proveedores privados por colocar la mayor cantidad posible de solicitantes en empleos, pero tienen el riesgo de favorecer únicamente a aquellos que tienen los mejores prospectos. Otros enfoques más sofisticados recurren a pagar a los proveedores privados mayores tasas por casos más complejos, aunque se ha observado que es difícil alcanzar el objetivo deseado. Entre las prácticas centradas en mejorar las capacidades de los consejeros se puede mencionar el hecho de brindar más flexibilidad para resolver obstáculos no relacionados al empleo como el cuidado de niños y cuestiones de desplazamiento (p. ej., en Francia y el Reino Unido), poner a los recién llegados más rápidamente en contacto con servicios intensivos (p. ej., en Suecia) y capacitar a los consejeros para que puedan entender los obstáculos que enfrentan específicamente los recién llegados en materia de trabajo (p. ej., en Alemania).<sup>4</sup>

### ***Aprendizaje de lenguas y capacitación profesional***

La capacitación tiene el potencial de ayudar a dominar la lengua y adquirir calificaciones básicas, pericia técnica y competencias interpersonales, siempre y cuando su diseño se adapte a las necesidades específicas de los migrantes.

Se ha observado que el aprendizaje de lenguas especializadas es rentable incluso cuando los individuos tienen bajos niveles de estudios. También se consideran iniciativas innovadoras brindar cursos en línea adicionales y cursos modulares, así como la posibilidad de tener experiencias laborales supervisadas que permitan a los migrantes colmar ciertas necesidades en materia de calificaciones, en vez de recapitarse totalmente. Sin embargo, actualmente se aplica con muy poca frecuencia este tipo de programas y, en general, a pequeña escala.

Para aquellos que ya tienen empleo, resulta fundamental que los empleadores se involucren para que tenga lugar una movilidad ascendente. No obstante, es difícil convencer a los empleadores de invertir en la capacitación de trabajadores

3 Entrevistas de la OIT y el Migration Policy Institute (MPI) con expertos gubernamentales, interlocutores sociales y ONG, en el marco de los seis estudios de caso del proyecto centrados en la República Checa, Francia, Alemania, España, Suecia y el Reino Unido.

4 Para más información, véanse los estudios de casos de políticas del proyecto de la OIT y el MPI ([http://www.ilo.org/global/topics/labour-migration/projects/WCMS\\_357742/lang--en/index.htm](http://www.ilo.org/global/topics/labour-migration/projects/WCMS_357742/lang--en/index.htm)). Para más información, véase el informe de síntesis del proyecto de la OIT y el MPI en Benton et al. (2014, p. 21-23).

poco calificados. La renovación de estrategias tradicionales centradas en incentivar la capacitación en el empleo mediante, por ejemplo, subsidios para capacitación y empleos subsidiados; garantizar que los migrantes puedan asistir a cursos de lenguas; e, incentivar a los empleadores a llevar a cabo evaluaciones de las calificaciones como parte del proceso, son otras prácticas con potencial.<sup>5</sup>

### **Involucrar a los interlocutores sociales**

En la UE, se observa que los empleadores y los representantes de los trabajadores tienen mucha voluntad política de colaborar en el marco de la integración en el mercado de trabajo, como lo pone de manifiesto el documento *Statement of the European Economic and Social Partners on the Refugee Crisis* preparado durante la Cumbre Social Tripartita, que tuvo lugar el 16 de marzo de 2016.<sup>6</sup> En enero de 2017, todos los interlocutores sociales de la UE (a saber, la Confederación Europea de Sindicatos, Business Europe, Eurochambres, el Centro Europeo de las Empresas con Participación Pública y de las Empresas de Interés Económico General, y la Unión Europea del Artesanado y de la Pequeña y Mediana Empresa) lanzaron un proyecto común de dos años centrado en facilitar la integración de los refugiados en el mercado de trabajo.<sup>7</sup>

## Consideraciones en materia de política

Varios estudios han demostrado la importancia de aplicar intervenciones tempranas con una orientación profesional pertinente, lo cual resulta fundamental para que los recién llegados se arraiguen y tengan éxito en el mercado de trabajo. En algunos países, para poder instrumentar intervenciones tempranas los consejeros de empleo deben recibir capacitaciones en diversidad e interculturalidad para que puedan entender las necesidades específicas de los recién llegados (p. ej., los obstáculos lingüísticos y su inexperiencia laboral) y deben

conocer detalladamente los trámites para el reconocimiento de calificaciones. En otros países, podría reforzarse el prestigio de la orientación profesional incrementando los requisitos de entrada y mejorando el actual desarrollo profesional. Además, es probable que las siguientes medidas puedan mejorar las oportunidades de los recién llegados:

- los incentivos a los empleadores;
- el aprendizaje de lenguas de especialidad;
- el reconocimiento de las calificaciones; y,
- la experimentación con la formación en línea.

Para que las políticas resulten eficaces, será necesario distribuir sus distintos apartados entre ministerios, agencias y unidades de políticas siguiendo un enfoque integral de gobierno en el que se involucre a los interlocutores sociales, a la sociedad civil y a los proveedores de servicios de empleo. También sería recomendable mejorar el intercambio de información y la creación de redes, crear oficinas centralizadoras, vigilar los resultados, mejorar las evaluaciones sistemáticas y garantizar la rendición de cuentas de todos los socios mediante una estrategia coherente de integración con un plan de instrumentación claro.

Aunque es evidente que existen restricciones financieras para la integración de los migrantes en todas partes, varias de las medidas que se proponen pueden ser emprendidas sin necesidad de una gran inversión. Además, en muchos países las instituciones generales como los SPE y los órganos de capacitación ya reciben un financiamiento considerable y se podrían aplicar ciertos ajustes asequibles a su funcionamiento.<sup>8</sup>

Cabe resaltar que en países donde llegan grandes cantidades de migrantes o refugiados es importante no olvidar a la población local. En este sentido, sería recomendable que los encargados de la formulación de políticas verifiquen si algunos de los grupos hasta ahora excluidos pueden ser integrados en medidas destinadas originalmente a los recién llegados.

5 Para más información, véase el informe de síntesis del proyecto de la OIT y el MPI en Benton et al. (2014, p. 21-23).

6 [https://www.etuc.org/sites/www.etuc.org/files/press-release/files/14.03.16\\_final\\_eco\\_soc\\_partners\\_message\\_refugee\\_crisis.pdf](https://www.etuc.org/sites/www.etuc.org/files/press-release/files/14.03.16_final_eco_soc_partners_message_refugee_crisis.pdf).

7 Belgium, Germany and Italy will be pilot countries under this EC-funded project, which will largely be about skills assessment and recognition.

8 Por ejemplo, se pueden incluir materiales sobre las necesidades de los recién llegados en las actuales capacitaciones de consejeros de los SPE. Para más información sobre los costos de la integración en el mercado de trabajo, véase Benton et al. (2014, p. 27).

## Referencias bibliográficas

Benton, M.; Sumption, M.; Alsvik, K.; Fratzke, S.; Kuptsch, C. Papademetriou, D.G. 2014. *Aiming Higher – Policies to get immigrants into middle-skilled work in Europe*. Oficina Internacional de Trabajo y Migration Policy Institute.

Bodvarsson, Ö.B.; Van den Berg, H. 2013. *The Economics of Immigration: Theory and Policy* (2.a ed.). Springer, Nueva York. Disponible en: [http://www.bls.gov/news.release/archives/realer\\_02192010.pdf](http://www.bls.gov/news.release/archives/realer_02192010.pdf) [8 sep.

OIT. 2015a. ILO *Global estimates of migrant workers and migrant domestic workers: results and methodology*. Ginebra: Oficina Internacional de Trabajo.

OIT. 2015b. *Informe mundial sobre salarios 2014/2015: Salarios y desigualdad de ingresos*. Ginebra: Oficina Internacional de Trabajo.

OIT. 2017. *Perspectivas sociales y del empleo en el mundo – Tendencias 2017*. Ginebra: Oficina Internacional de Trabajo.

OCDE 2016. *International Migration Outlook*. París.

OCDE y Unión Europea. 2015. *Indicators of Immigrant Integration 2015*. Settling In. París.

Sparreboom, T.; Tarvid, A. 2017. *Skills mismatch of natives and immigrants in Europe*. Ginebra: Oficina Internacional de Trabajo.

Naciones Unidas. 2016. *Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes*. Documento A/71/L.1 de la Asamblea General de las Naciones Unidas. Nueva York.

## Para más información

La presente nota fue preparada por el Equipo Técnico Mundial de Investigación, en colaboración con la sección Migración Laboral. Si desea más información, puede contactar a Christiane Kuptsch ([kuptsch@ilo.org](mailto:kuptsch@ilo.org)) o a Theo Sparreboom ([sparreboom@ilo.org](mailto:sparreboom@ilo.org)).