



► Marco operativo y funcional de los servicios públicos de empleo en América Latina

Plan de acción para la creación de una red de interconectividad entre los servicios públicos de empleo para facilitar la movilidad regional

► **Marco operativo y funcional de los servicios públicos de empleo en América Latina**

Plan de acción para la creación de una red de interconectividad entre los servicios públicos de empleo para facilitar la movilidad regional

Copyright © Organización Internacional del Trabajo 2021
Primera edición 2021

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 rights@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

Marco operativo y funcional de los servicios públicos de empleo en América Latina: plan de acción para la creación de una red de interconectividad entre los servicios públicos de empleo para facilitar la movilidad regional, 2021.

Migración laboral, empleo, política laboral, servicios públicos de empleo, desarrollo regional, América Latina.

ISBN: 9789220362266 (versión impresa)

ISBN: 9789220362273 (versión web pdf)

Datos de catalogación en publicación de la OIT

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 firmadas incumbe exclusivamente a sus autores, y su publicación no significa que la OIT las sancione.

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 y los productos digitales de la OIT pueden obtenerse en las principales librerías y redes de distribución digital, u ordenándose a: ilo@turpin-distribution.com. Para más información, visite nuestro sitio web: www.ilo.org/publns o escríbanos a: biblioteca_regional@ilo.org.

Dirección técnica: Francesco Carella, Zulum Ávila y Vinícius Cruz Campos, OIT

Autor: ClioDinamica Consulting y Mario D. Velásquez Pinto

Revisión: Jorge Cornejo

Diciembre de 2021

► Contenido

Agradecimientos	v
Introducción	1
Contexto de la movilidad laboral	1
El Proceso de Quito	2
Los servicios públicos de empleo	3
Sobre el presente documento	6
Metodología	8
Características de los migrantes venezolanos usuarios de los SPE	8
Red integrada de SPE	10
Características de los migrantes venezolanos usuarios de los SPE	13
Los servicios públicos de empleo en el Proceso de Quito	18
Diagnóstico de los servicios públicos de empleo	28
El marco normativo	28
El ámbito institucional	29
El ámbito operativo de los SPE	29
Desafíos estratégicos que emanan del análisis	29
Marco operativo y funcional de la red de movilidad	34
Marco operativo y funcional	34
Servicios y capacidades mínimas de la red de movilidad laboral	36
Matriz de riesgos	46
Plan de acción para la creación del prototipo de la red	49
Modelo de gobernanza	49
Diseño e implementación de la ruta de movilidad laboral	61
Plataforma tecnológica	61
Conclusiones	68
Referencias bibliográficas	70

Agradecimientos

El estudio «Marco operativo y funcional de los servicios públicos de empleo en América Latina» es la síntesis de dos trabajos de investigación realizados por la Oficina Regional de la Organización Internacional del Trabajo para América Latina y el Caribe, cuyos autores principales fueron el consultor Mario Velásquez y el equipo de consultores de ClioDinamica Consulting: William Mejía Ochoa, Marco Aguilar Casanello, Javier Fernández Mery, Francisca Ojeda Campos, Josefa Lyon Browne, Carlos Vera Carrasco, Fabiana Espíndola Ferrer, Carlos Nieto Sánchez, Lorenzo Agar Corbinos y Susana Quiloango Tipanluisa. Zulum Ávila, oficial técnica de Servicios de Mercado Laboral de la OIT en Ginebra, realizó importantes aportes a los análisis y revisó los contenidos de este estudio. Francesco Carella, especialista regional en Migración Laboral y Movilidad de la Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe, realizó aportes a los contenidos, orientó y supervisó el proceso. Vinícius Cruz Campos, oficial asociado en Migración Laboral y Movilidad de la Oficina Regional de OIT, se encargó de la fusión y síntesis de los dos trabajos de investigación, y de la presentación del estudio en su formato final.

La Oficina Regional de la OIT agradece a todas las personas que contribuyeron al estudio desde los servicios públicos de empleo (SPE) en los diferentes países de la región, entre otros: Sandra Maranzina y Clementina Pruneda del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de Argentina; Pamela Arellano y Cristian Duarte del Ministerio de Trabajo de Chile; Juan Manuel Pullido, Carolina Franco, Cristina Morales, Natalia Barrios, Sergio Rincón, Fabián Bueno y José García del SPE de Colombia; Miguel Muñoz, Juan Sebastián Izurrieta y Priscila Vaca del Ministerio de Trabajo de Ecuador; Valeria Cárdenas y Diana Ángeles Santander del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo de Perú; y Silvia Marino y Mariana López de la Dirección Nacional de Empleo de Uruguay.

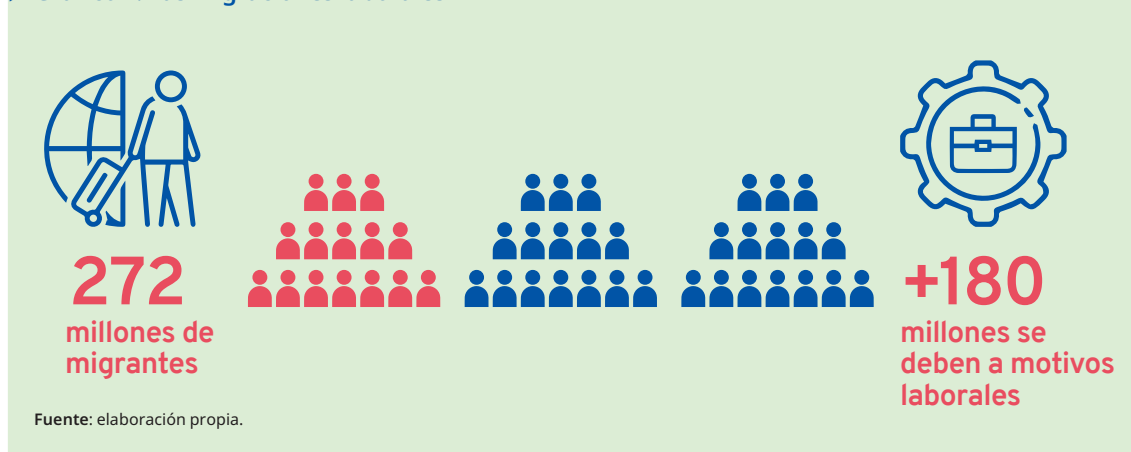
La realización de este estudio fue financiada por la OIT. Su adaptación, revisión y publicación fueron financiadas por Immigration, Refugees and Citizenship Canada (IRCC).

Introducción

Contexto de la movilidad laboral

La movilidad humana es un hecho que ha existido siempre. Sin embargo, se trata de un fenómeno que puede adquirir características y patrones distintos según la época en la que se verifique; y, con ello, distintos desafíos y abordajes. De acuerdo con estadísticas de las Naciones Unidas (ONU) para el año 2019, se estimó un total de 272 millones de migrantes (equivalentes al 3,5 por ciento de la población mundial), con un total de 11,6 millones en Latinoamérica y el Caribe (OIM 2019, 3).

► Gráfico 1. Las migraciones laborales



Del total de 272 millones, casi dos tercios son migrantes laborales (OIM 2019, 2), es decir, personas que se movilizan de su país de origen a otro con el objeto de trabajar¹. Esta cifra indica la relevancia del carácter laboral de la migración y la importancia de desarrollar mecanismos adecuados para que esta se produzca de una manera organizada, ya que con ello se protege a los trabajadores, por un lado, y, por otro, se puede aprovechar el enorme potencial que supone para gobiernos, comunidades, los propios migrantes, empleadores y otros actores, tanto en sus países de origen como en los de destino (OIM s. f. [b]).

Así las cosas, **dado el amplio alcance de la migración laboral, es fundamental contar con políticas, legislaciones y estrategias efectivas que estén claramente formuladas** (OIM s. f. [b]) y permitan gestionar el flujo de migración laboral. Para ello es indispensable considerar no solo el entorno y los logros alcanzados por los esfuerzos mancomunados entre países, sino también el hecho en sí de la movilidad como un fenómeno de naturaleza transnacional. Toda estrategia debe necesariamente abordarse desde aristas bilaterales, regionales e internacionales.

En ese contexto, la movilidad laboral se constituye hoy como una prioridad en las agendas públicas de diversas instancias, con el objetivo de desarrollar mecanismos y programas que permitan un manejo adecuado, que concedan especial atención a las necesidades de las personas migrantes y que

¹ La Organización Internacional para las Migraciones (OIM) define la migración laboral como: «Movimiento de personas de un país a otro, o dentro del mismo país de residencia, con fines laborales» (OIM s. f. [a]).

equilibren los intereses de las diversas partes involucradas. **Es allí, precisamente, donde la posibilidad de colaboración entre los servicios públicos de empleo (SPE) puede adquirir un papel importante frente a la interdependencia de los mercados laborales que los caracteriza, y contribuir a facilitar una movilidad laboral ordenada y segura.**

El Proceso de Quito

El Proceso de Quito (PdQ) es una instancia surgida en el año 2018 como un espacio de trabajo técnico regional, por iniciativa de Ecuador, con el apoyo de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), con la participación de Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Guyana, México, Panamá, Paraguay, Perú y Uruguay. Se constituyó con el objetivo principal de desarrollar respuestas coordinadas frente a los retos institucionales generados en América Latina y el Caribe por los flujos de refugiados y migrantes provenientes de Venezuela (Oficina Regional de la OIM para América del Sur 2020).

En este contexto, desde el año 2018, y a partir de la Declaración de Quito sobre movilidad humana de ciudadanos venezolanos en la región, **se han venido desarrollando una serie de reuniones técnicas en las que los gobiernos han definido acciones concretas de asistencia humanitaria respecto de la población venezolana**, y además se han comprometido a seguir trabajando en políticas públicas destinadas a proteger los derechos humanos de los migrantes.

A partir de lo anterior, varios de los países involucrados han implementado diversas prácticas para gestionar la migración de la población proveniente de Venezuela. Entre dichas prácticas se encuentran: provisión de alojamiento y transporte humanitario, alimentación, servicios de salud y de higiene, concesión de la Tarjeta de Movilidad Fronteriza (entre Colombia y la República Bolivariana de Venezuela), simplificación de la validación de títulos educativos o de la educación obligatoria previa (en Argentina), aceleración de los procesos de reconocimiento de refugiados (en Brasil) y otorgamiento de la visa de responsabilidad democrática (Chile), por mencionar solo algunos ejemplos (Cerruti 2020).

Para el cumplimiento de los objetivos del Proceso de Quito, se ha elaborado una Estrategia regional de integración socioeconómica de los migrantes y refugiados provenientes de Venezuela y sus comunidades de acogida, la cual identifica una serie de ejes prioritarios para la acción². La estrategia regional resulta destacable por cuanto, **desde el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), se ha identificado una falta de iniciativas en la región que busquen facilitar la inclusión económica y los derechos de protección social de la población migrante, y se reconoce expresamente la necesidad de cooperación entre los países de Latinoamérica** (*La integración socioeconómica de las personas migrantes y refugiadas venezolanas en América Latina y el Caribe* 2019, 9).

Sin perjuicio de lo anterior, se ha reconocido también que, para lograr la colaboración internacional en la integración socioeconómica, se deben tener presentes las necesidades específicas de las realidades institucionales de cada país, y que solo así se logrará promover y fortalecer la cooperación internacional. Este enfoque permitiría ofrecer una respuesta conjunta y coordinada a la situación de la población venezolana en particular, y, al mismo tiempo, un alcance más amplio respecto de todas aquellas personas que se movilizan con fines laborales.

Lo anterior resulta relevante dado el carácter volitivo de las declaraciones emitidas en el marco de las reuniones del Proceso de Quito. Según se sigue, este proceso es una instancia de carácter técnico que intenta hacer frente a una realidad actual, pero que, a la vez, proporciona el marco para que se inicie un proceso de cooperación entre los servicios de empleo de los distintos países en estudio. Ello con miras a trazar líneas de trabajo respecto de la gestión de oportunidades laborales para la población migrante en general, sin excluir la utilización de este servicio por parte de las poblaciones locales.

² Los ejes considerados como prioritarios son: 1) regularización y caracterización de la población migrante; 2) formación profesional, reconocimiento de títulos y competencias; 3) promoción del empleo; 4) emprendimiento y desarrollo empresarial; 5) inclusión financiera; 6) acceso a la protección social; y 7) cohesión social (OIT 2020d).

Esto último fue un compromiso adquirido por los Países Miembros del Proceso de Quito en septiembre de 2020 en la VI Reunión Técnica. En dicha oportunidad, se instó a un mayor intercambio de información, datos y mecanismos de coordinación entre SPE y otras instituciones relevantes de los países del Proceso, que pueda contribuir a facilitar el acceso de las personas migrantes y refugiadas venezolanas a posibilidades de empleo digno y trabajo decente en la región (*Declaración conjunta de la VI Reunión Técnica Internacional sobre Movilidad Humana de ciudadanos venezolanos en la Región 2019*, n.º 6, letra h). Y la Organización Internacional del Trabajo (OIT) reafirmó su disposición a apoyar en el intercambio de información.

En suma, **el Proceso de Quito se presenta como una instancia que busca que los distintos Estados den respuestas ágiles de manera colaborativa al fenómeno migratorio de la población venezolana**, pero que, sin embargo, no tiene una estructura orgánica formal de gobernanza que responda a una instancia regional de integración, lo que no impide que pueda ser visto como un punto de partida para dinamizar el intercambio de buenas prácticas y alcanzar objetivos comunes como los que se proponen en el presente informe.

Los servicios públicos de empleo

Los SPE se encargan de conectar la demanda y oferta de trabajo, por lo que cumplen un papel crucial en la promoción del buen funcionamiento del mercado laboral. Su operación está confiada a los gobiernos, a través del Ministerio de Trabajo y/o de agencias de empleo privadas, y una estrecha colaboración entre estas entidades resulta fundamental en términos de su eficacia (Koeltz 2012). El Convenio de la OIT sobre el servicio del empleo (núm. 88) (OIT 2020b) plantea que este debe ayudar a los trabajadores a encontrar un empleo conveniente, y a los empleadores a contratar trabajadores adecuados a las necesidades de las empresas. También, facilitar la movilidad profesional y geográfica de la mano de obra; recopilar y analizar toda la información disponible sobre la situación del mercado de trabajo y su probable evolución; y colaborar en la administración del seguro y de la asistencia de desempleo, y en la aplicación de otras medidas destinadas a apoyar a los desempleados, así como con otros organismos públicos o privados, en la elaboración de planes sociales y económicos que puedan favorecer la situación del empleo³.

En esta materia, la acción de la OIT responde al mandato vigente del Programa Global de Empleo (2003) y la Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa (2008). En el Convenio de la OIT sobre el desempleo, 1919 (núm. 2) y, posteriormente, con la adopción del Convenio de la OIT sobre el servicio de empleo, 1948 (núm. 88), se reconoció la función de los servicios de empleo y se promovió la creación de servicios nacionales en todos los Estados Miembros. La creciente necesidad de prestar servicios a un mercado de trabajo flexible y en rápido cambio propició el desarrollo aún mayor de las agencias de empleo privadas, y ello dio lugar a la elaboración del Convenio de la OIT sobre las agencias de empleo privadas, 1997 (núm. 181) y a la Recomendación que lo acompaña (núm. 188). Y en el Pacto Mundial para el Empleo, de 2009, se recalcó la importante función que desempeñan los servicios de empleo en la recuperación sostenida del empleo.

Por su parte, en la quinta reunión del Grupo de trabajo tripartito del mecanismo de examen de las normas (MEN), en la que se revisaron siete instrumentos sobre política de empleo, conviene destacar que la OIT (2019a) afirma que los servicios públicos de empleo resultan fundamentales para la aplicación de las políticas de empleo y de mercado de trabajo con miras a apoyar el logro del pleno empleo. En particular, se señala que el Convenio núm. 88 atribuye la principal responsabilidad de mantener un servicio gratuito de empleo a las autoridades públicas, mientras que el Convenio núm. 181 hace hincapié en el rol de los actores privados en la prestación efectiva de servicios a beneficiarios con diversas necesidades.

3 La OIT (2020c) plantea que, desde el inicio de la pandemia, los SPE se han esforzado por mitigar su impacto sobre el mercado de trabajo con medidas como las prestaciones por desempleo (combinadas con transferencias en efectivo y planes de apoyo a las empresas) y han desempeñado un papel central para preservar los empleos (en especial en los servicios y la producción esenciales), así como para proteger a los trabajadores menos favorecidos, sobre todo en la economía informal. En ello, las tecnologías digitales han cumplido un papel esencial para maximizar el impacto de este tipo de ayuda, en especial en países que habían informatizado sus servicios de apoyo antes de la pandemia, y lo seguirán cumpliendo en un contexto en el que la crisis provocada por la COVID-19 podría tener un impacto duradero sobre el empleo, las empresas y las competencias.

Y agrega que los servicios y programas de mercado de trabajo que ofrecen los servicios públicos de empleo nacionales se han ampliado y diversificado a fin de ocuparse no solo de la correspondencia entre la oferta y la demanda de empleo, sino también de mejorar la empleabilidad, abordar los desajustes de las calificaciones y apoyar directamente a los empleadores y los trabajadores mediante la puesta en marcha de diversos programas activos de mercado de trabajo.

Por último, se destaca que, en enero de 2019, la Comisión Mundial sobre el Futuro del Trabajo puso énfasis en la importancia de los SPE para apoyar a las personas al aumentar las transiciones del mercado laboral, y pidió que se incrementen las inversiones en instituciones, políticas y estrategias que sirvan a este objetivo. Señaló además que estos servicios tienen que ampliarse y recibir recursos financieros adecuados para cumplir plenamente con su mandato. «La agenda sobre el futuro del trabajo plantea nuevas tendencias en la prestación de servicios aprovechando las innovaciones en las TIC y combinando servicios digitales con asesoramiento personal y servicios de colocación, y mejorando la información del mercado laboral para respaldar el proceso de toma de decisiones» (OIT 2019b, 11 y 34).

a. Objetivos y funciones

Los SPE en general planifican y ejecutan muchas de las políticas activas del mercado laboral utilizadas para ayudar a los trabajadores a encontrar empleos y a las empresas a cubrir sus vacantes, así como para facilitar los ajustes del mercado laboral y amortiguar el impacto de las transiciones económicas. En todo caso, los servicios más importantes y generalizados que proporcionan los SPE son la colocación laboral, la ejecución de políticas activas de mercado laboral y la provisión de información sobre dicho mercado. Estos servicios representan claramente los principales ámbitos de los SPE en todo el mundo. Otros servicios, como las políticas de migración laboral, así como la gestión de las prestaciones por desempleo, son asumidos por un número significativamente menor de agencias, por lo cual son aún más bien periféricos y no centrales. Para llevar a cabo estas tareas, los SPE realizan regularmente cinco funciones principales (BID, AMSPE y OCDE 2015).

- i. **Intermediación laboral** mediante la divulgación pública de vacantes de empleo que deben ser cubiertas, con el fin de facilitar un rápido encuentro entre la oferta y la demanda. Se trata de una de las tres funciones clásicas de los SPE e incluye entrevistas personales con los buscadores de empleo, ofertas directas de vacantes de empleo hechas por el personal de la agencia, acceso autónomo a las ofertas laborales publicadas (en tableros de anuncios, etc.) en las oficinas locales o en las subunidades, uso de bancos de datos computarizados, información en internet, derivación de los postulantes a servicios de capacitación externa, entre otros.

Estas políticas también están dirigidas a los empleadores y adoptan modalidades tales como servicios de apoyo, registro de vacantes (en el SPE, abiertas por internet o correo electrónico, etc.), preselección de candidatos adecuados propuestos al empleador, organización de ferias laborales, entre las principales.

- ii. **Información sobre el mercado laboral** mediante la recopilación de datos acerca de vacantes laborales y postulantes potenciales a nivel nacional o en unidades locales, la recopilación y divulgación de estadísticas e investigaciones sobre el mercado laboral, así como la integración de un observatorio del empleo. La información sobre el mercado laboral se transmite a través de diferentes canales y medios, que van desde simples y pequeños folletos de papel hasta publicaciones más grandes y servicios de internet y opciones para descarga de información.
- iii. **Políticas activas de mercado de trabajo** mediante la aplicación de políticas de mercado laboral destinadas a acoplar la demanda y la oferta de trabajo. Las más usuales son las destinadas a promover la integración de grupos objetivos seleccionados: mujeres, jóvenes, migrantes, desempleados de larga duración, desempleados de mayor edad, discapacitados u otros. También se incluyen aquellas destinadas a promover la movilidad de los trabajadores, derivarlos a servicios sociales especializados y programas de orientación profesional, entre otras.
- iv. **Gestión de las prestaciones por desempleo**, proporcionando apoyo a los ingresos de las personas desempleadas, lo cual incluye tanto el seguro de desempleo como la asistencia al desempleado.

Esta es una función que predomina en un pequeño grupo de SPE, sobre todo europeos, y en otros países como Canadá, Japón y Nueva Zelanda, aunque también se incluye a otros no miembros de la OCDE pero que han suscrito sus directrices (como Brasil y China, entre los denominados *key partners* o «socios clave»). Incluye gestión de beneficios por desempleo y subsidios a los buscadores de empleo o bien de otras ayudas sociales, en línea con el Convenio núm. 88 antes referido.

- v. **Gestión de la migración laboral** mediante la coordinación de la movilidad geográfica, entre fronteras, de las personas que quieren utilizar y desarrollar sus habilidades en un nuevo entorno de trabajo. Se trata de una función menos desarrollada y que considera, entre otras cosas, el apoyo a extranjeros que residen en el país, ofertas de empleo en el extranjero, y asistencia a migrantes retornados y a empleadores extranjeros que buscan trabajadores migrantes. Ello también está en concordancia con el Convenio núm. 88, con miras a posibilitar la movilidad geográfica a fin de facilitar el desplazamiento de los trabajadores a zonas con oportunidades de empleo adecuadas.

Como se señala en el estudio, las medidas para abordar y controlar la migración laboral son una forma específica de las políticas de mercado laboral y constituyen un ámbito más bien nuevo a escala mundial. En consecuencia, no forman parte de las actividades principales de los SPE. Ello se explica porque este tipo de medidas son una tarea típica en Europa, pero mucho menos frecuentes en otras regiones del mundo. Solo la mitad de los servicios encuestados en las Américas, alrededor de una tercera parte de los de África y una quinta parte de los países de Asia-Pacífico tienen la migración laboral como un aspecto de sus políticas (BID, AMSPE y OCDE 2015, 37).

La información recopilada y analizada por BID, AMSPE y OCDE (2015) para los países de las Américas, y que servirá de referencia de comparación con la información levantada en este estudio, también muestra que las funciones más desarrolladas en los SPE son tres: los servicios de colocación, la gestión de políticas activas del mercado de trabajo y la provisión de información sobre el mercado laboral. A partir de autoevaluaciones de los SPE, se encontró que entre los campos temáticos con menor desarrollo destacaron temas transversales como el desarrollo de tecnologías de la información y la comunicación (Colombia, Costa Rica y Paraguay), el desarrollo de los recursos humanos (Costa Rica, Ecuador, México, Panamá y Paraguay) y el desarrollo de asociaciones y redes de cooperación (Colombia, Costa Rica, Ecuador y Panamá).

Por último, si se toma en cuenta la distribución del presupuesto operativo entre las diferentes funciones de los SPE del Proceso de Quito que fueron considerados en 2015, como se presenta en el cuadro 1, es posible apreciar que las prioridades de los programas difieren en gran medida según los países, ya que algunos SPE asignan la mayor parte del presupuesto del que disponen operativamente a políticas activas, mientras que otros lo concentran en la colocación laboral. En todo caso, es probable que no se haya hecho una correcta distinción entre estas, por lo que se trata de información indicativa y no definitiva⁴.

4 La información presentada proviene de una encuesta base realizada en 2014, para estos efectos, a los funcionarios de los SPE (en este caso, se dispuso de 36 respuestas válidas de países), y en ella se expresa la prevención siguiente: «para algunos de los encuestados puede haber sido difícil establecer una distinción adecuada entre colocación laboral y fondos de Políticas Activas de Mercado de Trabajo» (BID, AMSPE y OCDE 2015, 71).

► **Cuadro 1. Participación presupuestaria de tipos de programas de los SPE del Proceso de Quito, 2015 (en porcentajes del total)**

Países	Intermediación	Información mercado de trabajo	Políticas activas	Beneficios situación de desempleo	Otros beneficios	Migración laboral	Otras medidas	Total
Brasil	1	1	1	66	30	0	1	100
Chile	4	0	96	0	0	0	0	100
Costa Rica	2	0	98	0	0	0	0	100
Ecuador	60	20	20	0	0	0	0	100
Paraguay	50	30	20	0	0	0	0	100
Perú	54	0	46	0	0	0	0	100

Fuente: elaboración propia según BID, AMSPE y OCDE (2015).

Sobre el presente documento

La articulación de los países emisores y receptores de migración y la efectiva integración socioeconómica de la población que migra con fines laborales dependerán de la existencia de un marco que coordine e impulse su desarrollo y ejecución. Para ello, resulta necesario contar con una estrategia de colaboración de mediano y largo plazo, que presuponga la creación de alianzas entre los Estados y que incluya a otros actores clave del mercado laboral (agentes públicos, privados y de sectores vinculados al empleo), teniendo en cuenta los distintos puntos de vista, necesidades e intereses que los involucrados pudieran tener y aportar.

La literatura disponible ha demostrado que los movimientos poblacionales a gran escala persisten y empeoran frente a la falta de soluciones políticas y de una colaboración internacional continua. Solo un enfoque integral y coordinado a nivel regional entre los gobiernos, con el apoyo de la comunidad internacional, permitirá a la región hacer frente a la magnitud de este flujo (UNICEF 2019, 11).

A lo anterior se suma que, si todo el peso de la implementación y el desarrollo de iniciativas recae en los gobiernos, hay un riesgo político inherente asociado a los cambios de administración y los programas políticos, con lo cual las gestiones realizadas podrían inevitablemente modificarse según los nuevos intereses. Los cambios de gobierno podrían conducir a modificaciones en la política migratoria y dificultar la definición de medidas que puedan ser puestas en práctica en el largo plazo.

En este sentido, en el presente documento **se busca articular los futuros esfuerzos en un marco común de entendimiento sobre el cual se asiente el marco operativo y funcional de una red interconectada de servicios públicos de empleo (SPE)** y que, en efecto, permita una adecuada complementariedad laboral de los países que forman parte del Proceso de Quito. El plan estratégico tiene la virtud de permitir a quienes toman decisiones resolver cómo alcanzar la agenda que se proponen a la luz de los objetivos, temas, problemas críticos, oportunidades y amenazas (Kaplan y Norton 2008, 78). La propuesta inicial para una red integrada contempla a los SPE de Argentina, Chile, Colombia, Ecuador, Perú y Uruguay.

Además, este documento busca proveer información analítica sobre el volumen y características de los usuarios migrantes en los SPE de los países del Proceso de Quito, a fin de facilitar mejores decisiones de política y planes para su efectiva integración socioeconómica. Esta parte del análisis contempla a todos los 13 países del PdQ.

En el primer capítulo de este estudio, se presentan las principales características de los migrantes venezolanos a partir de la información proporcionada por los puntos focales de los SPE. Como se puede observar, se trata de información parcial, debido a que varios de los países no cuentan aún con registros administrativos que permitan su adecuada identificación. En el segundo apartado, se revisan las principales características de los SPE considerando sus cinco funciones básicas y, en particular, si

desarrollan la gestión de la migración como un mandato. El panorama es variado entre países, pero es posible concluir, de manera preliminar, que se trata de una función con bajo desarrollo, aun cuando se realicen acciones dirigidas a la población migrante.

En el tercer capítulo, se presenta una **revisión de los hallazgos de los desafíos** para la creación de una red interconectada de SPE, que fueron identificados a partir de un diagnóstico de la situación de cada uno de los seis países antes mencionados. El cuarto capítulo ofrece una propuesta de **estrategia** para implementar la red de movilidad. Enseguida, en el quinto capítulo, se presenta el **marco operativo y funcional** para la red de movilidad laboral, con los servicios y capacidades mínimos, oportunidades y limitaciones para resolver barreras observadas, y una matriz de riesgos de diversa naturaleza, con su respectiva **acción de mitigación**. En el sexto capítulo, se propone un **plan de acción para la creación de un prototipo de la red colaborativa de movilidad laboral**. El documento busca ofrecer una visión preliminar de los principales aspectos que se deben considerar y algunas recomendaciones generales, sin pretensiones de exhaustividad, en las materias que se abordarán. En el capítulo final, se presentan las conclusiones principales y se extrae un conjunto de recomendaciones.

Se define un «prototipo», en el uso común y habitual, como un ejemplar original o primer molde en el que se fabrica una figura u otra cosa. En otras palabras, corresponde a la representación de una idea, de manera parcial o completa, en una etapa temprana del proceso de diseño. El prototipo logra que una idea sea algo tangible y testeable (Laboratorio de Gobierno, Gobierno de Chile 2018, 74). En otras palabras, es llevar una idea o concepto al mundo real.

Se ha determinado así que el prototipo está compuesto por las siguientes iniciativas estratégicas: **1)** modelo de gobernanza; **2)** diseño de la ruta de movilidad laboral y **3)** plataforma tecnológica.

Metodología

Dos tipos de diseños metodológicos diversos fueron utilizados para el estudio. El primero está relacionado con el mapeo y la caracterización de los migrantes venezolanos usuarios de los servicios públicos de empleo de los 13 países del Proceso de Quito. El segundo se refiere a la creación e implementación de una red integrada de servicios públicos de empleo tomando en cuenta seis países: Argentina, Chile, Colombia, Ecuador, Perú y Uruguay.

Características de los migrantes venezolanos usuarios de los SPE

En esta parte del estudio se utilizó la técnica de *web-scraping* para extraer la información requerida de cada uno de los sitios web de los SPE mediante programas de *software* diseñados para tales efectos, sin renunciar de manera complementaria al análisis de informes y documentos oficiales disponibles.

Mediante dicha técnica, se transforman datos sin estructura en la web en datos estructurados que pueden ser almacenados y analizados en una base de datos central, en una hoja de cálculo o en alguna otra fuente de almacenamiento. El programa simula la visita de un usuario y extrae de ella la información, y se puede automatizar para que lo haga constantemente, en función del objetivo buscado.

El procedimiento por seguir en cada caso se definió de la manera siguiente:

- Preparar ambiente de desarrollo. Se instala y configura el conjunto de herramientas que se va a utilizar durante el proyecto.
- Análisis de sitio web. Se escogen las herramientas adecuadas que se van a utilizar según el tipo de sitio.
- Codificación. Se escribe el código para cada sitio.
- Limpieza de datos. Se eliminan los caracteres no deseados.
- Captura de datos. Se ejecutan los archivos creados anteriormente.
- Persistencia de los datos en archivo CSV⁵. Los datos extraídos son almacenados en un formato de texto plano.
- Lectura de los datos extraídos para el análisis.

Por último, y con el propósito de evitar tanto bloqueos, así como la saturación (DoS⁶) del servidor del cual se extraerán los datos, se utilizarán tiempos de espera razonables entre cada requerimiento y la segmentación de las extracciones (*web-scraping* ético).

Además, y complementariamente a la técnica de *web-scraping*, se requirió disponer de información de los registros administrativos de los SPE sobre las características socioeconómicas y laborales de los migrantes venezolanos usuarios, con el objetivo de analizar la oferta de trabajo migrante. En el cuadro 2, se sistematizó dicho requerimiento sobre la base de un conjunto de variables orientadas a responder las preguntas claves para el análisis. Para efectos del análisis comparado, se requería, además, que en todos los SPE existieran los registros y campos señalados, de modo que se solicitó la confirmación, de cada una de las contrapartes nacionales, de la existencia de dicha información, así como de las características del soporte utilizado y de la ruta para acceder a él de manera remota.

5 CSV: tipo de documento en formato abierto sencillo para representar datos en forma de tabla.

6 DoS: denegación de servicio. Pérdida de la conectividad con la red por el consumo de ancho de banda.

► **Cuadro 2. Requerimientos de información y respuestas de los SPE para la caracterización socioeconómica y laboral de los migrantes venezolanos usuarios**

Preguntas de interés analítico	Variables	Respuestas de los SPE ^a
¿Quiénes son los migrantes?	Edad (años) Género Jefatura de hogar Relación con el jefe de hogar	Solo se obtuvo información sobre género y edad. Las otras variables no son registradas en los SPE.
Lugar y tiempo de permanencia en el país y autorización para trabajar	Lugar de residencia actual Permanencia en el país (años y meses) Condición migratoria (regular o irregular) Cuenta (o no) con permiso de trabajo	Se cuenta con el lugar de residencia, pero no se dispone de información sobre el tiempo de permanencia en el país. Tampoco se dispone de información sobre la condición migratoria ni sobre la autorización de trabajo.
¿Cuál es el grado de calificación y/o experiencia laboral?	Nivel de educación terminado Grados o títulos (técnico o profesional) que posee; reconocidos en el país de acogida Experiencia laboral: ▪ Función o actividad desarrollada ▪ Años de experiencia laboral ▪ Área de actividad económica ▪ Categoría en la ocupación: asalariado, independiente, empleador o no remunerado	Se dispone de información sobre el nivel de educación del migrante y sobre la experiencia laboral: función desarrollada y área de actividad económica.

Nota. ^a De los SPE de Brasil, Chile, Colombia, Ecuador y Uruguay.

Fuente: elaboración propia.

Los antecedentes presentados en el cuadro 2 muestran que la información proporcionada por los SPE presentó limitaciones, a pesar de las numerosas gestiones realizadas, y, en consecuencia, ello impidió disponer de los datos previstos y acordados originalmente. Este es un aspecto importante que amerita ser destacado, ya que evidencia algunas características sobre el actual funcionamiento de los SPE en los países miembros del PdQ.

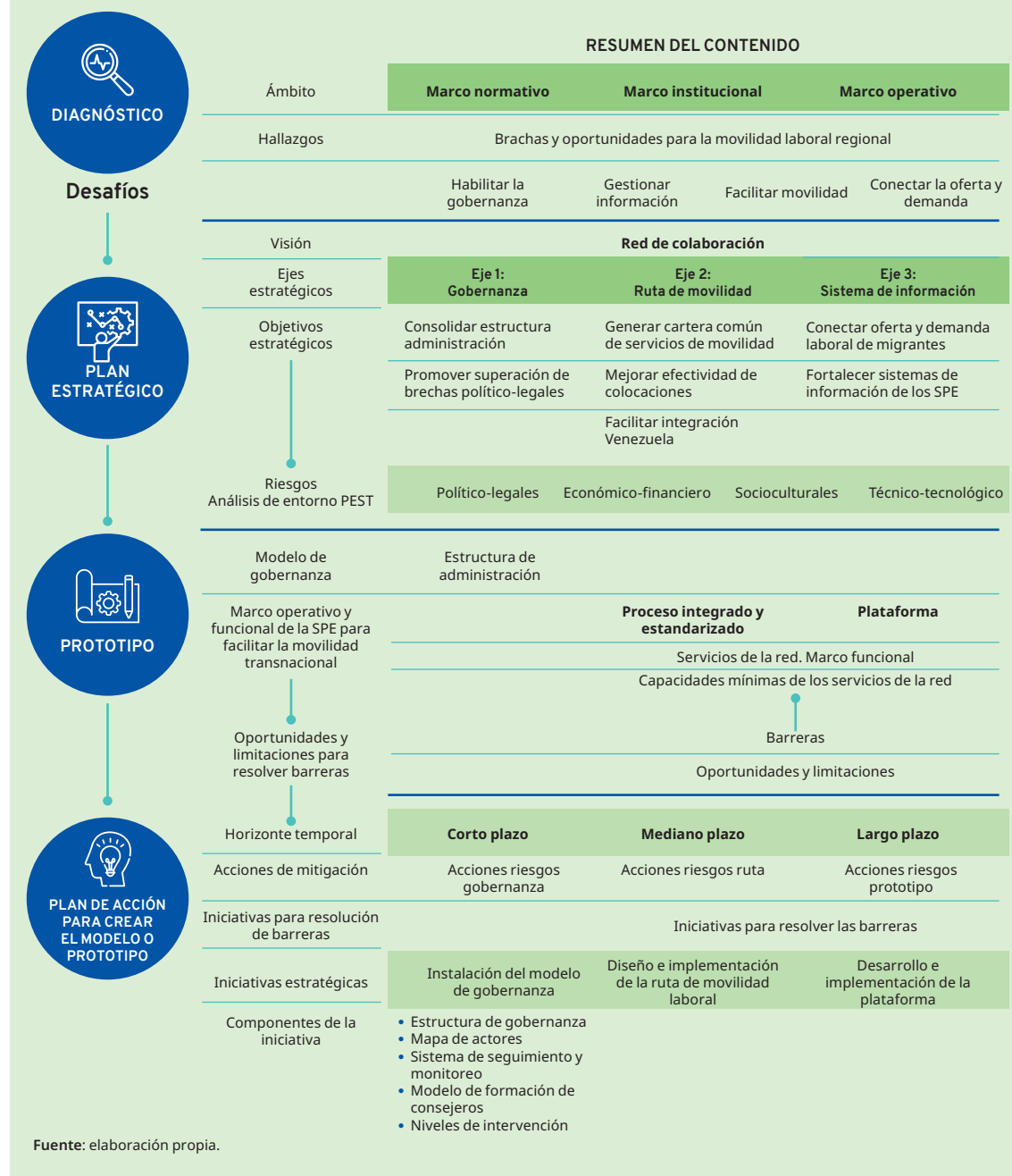
Por otra parte, cabe destacar además que la metodología de *web-scraping* propuesta para el desarrollo del estudio no pudo ser aplicada en ninguno de los SPE. Ello puede ser explicado por tres razones principales: a) no existe la información requerida, pues en algunos casos se constató que no existe el «campo» necesario para registrar la nacionalidad del usuario, lo que impide disponer de una variable de identificación clave para el análisis; b) no se encuentra en el medio necesario para aplicarla, es decir, en un archivo que pueda ser administrado por quien extrae la información para su posterior análisis, y c) han primado criterios de seguridad, confidencialidad y autonomía institucionales que han impedido su aplicación, principalmente porque se trata de una técnica que no es de uso habitual y que requiere de protocolos de seguridad. Se estima que, ante el desconocimiento acerca de su uso y alcance, ha primado una actitud conservadora para evitar potenciales riesgos de mal uso de la información.

Por lo anterior, es altamente probable que se requiera de más tiempo que el considerado en la ejecución de este estudio, para permitir una mayor familiarización con el desarrollo de nuevas plataformas de información y de bases de datos; un mayor conocimiento operativo de su funcionamiento, y un conocimiento más amplio de los protocolos y garantías de los SPE para facilitar el acceso remoto en condiciones de seguridad garantizada de la información.

Red integrada de SPE

La metodología desarrollada durante la segunda parte del estudio puede visualizarse en el gráfico 2:

► Gráfico 2. Propuesta metodológica



► **Nota:** el presente documento propone categorías conceptuales suficientemente amplias como para no excluir las distintas denominaciones con las que los países estudiados se refieren a las instancias de trabajo y migración, y a las capacidades y servicios ofrecidos, las cuales pueden coincidir o no entre sí.

El gráfico 2 da cuenta de los siguientes aspectos relevantes:

Diagnóstico

La primera parte del estudio consistió en el levantamiento y análisis de información de cada país, considerando la institucionalidad referida a la movilidad laboral, las capacidades operativas y modelos de atención de cada uno de los servicios públicos de empleo, y el análisis del marco normativo sobre la movilidad regional y de integración de los SPE.

Luego, la información sistematizada permitió llegar a un diagnóstico que dio cuenta de ciertos **hallazgos y conclusiones** y que, en el presente documento, se han agrupado en **desafíos para la integración** de los países a la red de movilidad, que se desarrollarán más adelante.

Plan estratégico

A partir de los desafíos identificados, se ofrece una **estrategia** para el desarrollo de un marco operativo y funcional de la red de colaboración que simplifique la movilidad laboral transnacional. La estrategia contempla el desarrollo de las **líneas estratégicas misionales, como la visión y los ejes y objetivos estratégicos**.

Enseguida, se hace un **análisis de riesgos** que a la larga podrían obstaculizar el cumplimiento de los objetivos estratégicos definidos, según distintas dimensiones posibles: político-legales, económico-financieros, socioculturales, técnico-tecnológicos.

Prototipo de la red colaborativa

El plan estratégico pretende conducir a la implementación de un prototipo para la red de movilidad laboral, el cual se compone de un **modelo de gobernanza** y de un **marco operativo y funcional**.

Considerando lo observado en el diagnóstico, el marco operativo y funcional procurará ofrecer un análisis de los servicios y capacidades mínimas de la red y de las oportunidades que se desprenden a partir de esas capacidades, con las respectivas acciones para su mitigación.

Plan de acción para crear el prototipo

Corresponde a la última etapa de la asistencia técnica para fortalecer los SPE. Siempre siguiendo los lineamientos estratégicos definidos, se propone un plan de acción para la **creación del modelo o prototipo de red de movilidad laboral transnacional**. El plan está pensado para su implementación de manera modular, para su consolidación mediante distintas iniciativas por desarrollarse en el corto, mediano o largo plazo, y tomando en consideración los riesgos previamente identificados. Con base en ello, propone **acciones para su mitigación e iniciativas para la eliminación de barreras**.

Resumen de la propuesta para el plan de acción

Las iniciativas del plan de acción surgen a partir del desarrollo de una propuesta de la estrategia general y un marco operativo y funcional de la red de colaboración, que determinaron los principales servicios para buscadores y empleadores, todo sobre la base de los hallazgos y desafíos identificados en el diagnóstico. De esta manera, se identificaron las capacidades mínimas requeridas y se definieron las principales barreras, además de las limitaciones y oportunidades para resolverlas. También contempló un análisis de riesgos para el logro de los objetivos, riesgos que fueron clasificados en político-legales, económico-financieros, socioculturales o técnico-tecnológicos, para los cuales se plantearon acciones de mitigación.

A partir de la estrategia y del marco operativo y funcional propuesto para la red, se propone un plan de acción para la creación de un prototipo de red, contenido en el presente documento. El plan está pensado para su implementación de manera modular, que contempla: 1) **iniciativas estratégicas** que corresponden al prototipo de cada eje: modelo de gobernanza, ruta de movilidad laboral y plataforma informática; 2) **iniciativas para resolver las barreras** identificadas; y 3) **acciones de mitigación de riesgos** para el logro de objetivos.

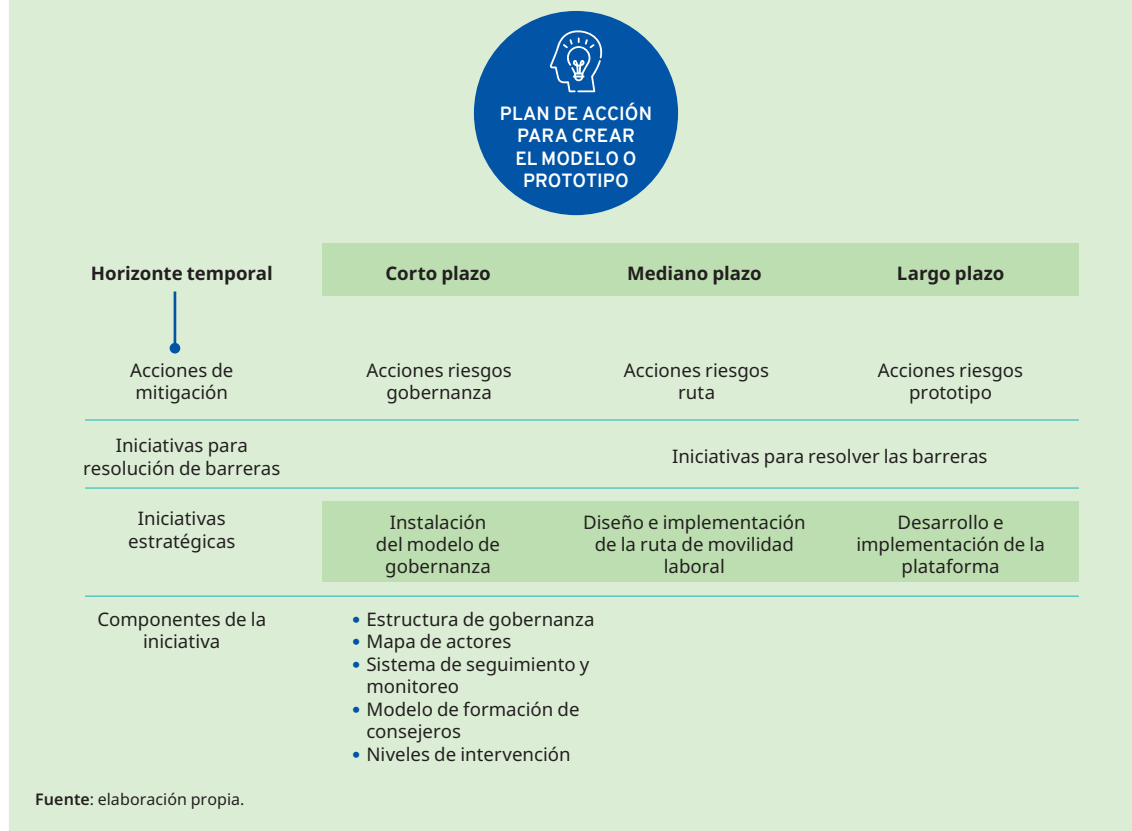
En los apartados siguientes, se propone la hoja de ruta por seguir para un adecuado diseño e implementación de las iniciativas, las que deberán desplegarse en el corto, mediano o largo plazo.

Así, entonces, el eje número 1 se traduce en la implementación de un **modelo de gobernanza**, con sus respectivos componentes. Se estima que esta iniciativa debe llevarse a cabo inicialmente, pues es la que permitirá la articulación de un marco en el que puedan asentarse las siguientes. No obstante, se proponen instancias para la transición entre el corto y largo plazo.

Del eje correspondiente a la ruta de movilidad laboral deviene el diseño e implementación de la **ruta de movilidad laboral**, a propósito del marco operativo y funcional. Esta iniciativa debe desarrollarse una vez que exista una estructura orgánica que la sostenga. Por eso, se ubica temporalmente luego del modelo de gobernanza en el mediano plazo.

Por último, a partir del eje referido al sistema de información, se propone el diseño y la puesta en marcha de una **plataforma informática**. Esta busca ser una herramienta para conectar a los buscadores de empleo con las ofertas de los empleadores, y también a los SPE, haciendo disponible información sobre el mercado y las condiciones laborales, entre otras funciones.

► **Gráfico 3. Metodología para el plan de acción del prototipo de red**

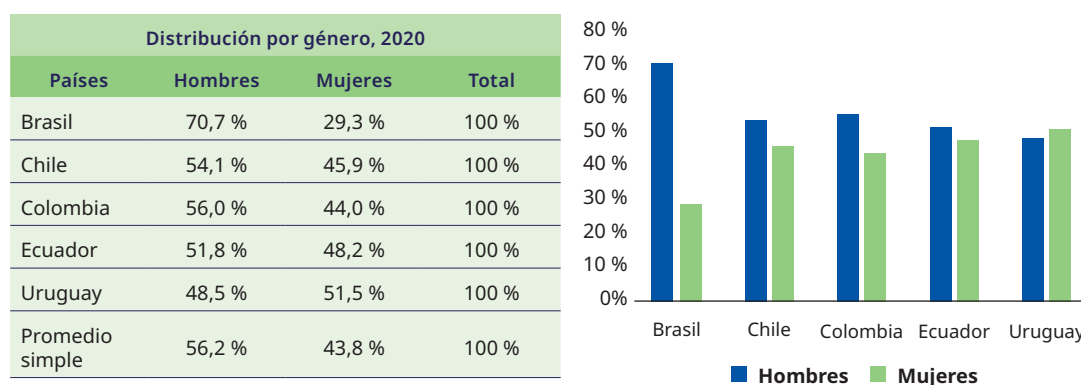


Características de los migrantes venezolanos usuarios de los SPE

A partir de la información efectivamente puesta a disposición por los servicios públicos de empleo, en los cuadros 3, 4 y 5 se presentan algunas de las principales características consultadas. Se debe considerar que solo se pudo obtener respuestas específicas en cinco países, los cuales sí disponían de los registros necesarios para clasificar a los migrantes venezolanos y efectuar los cruces de información requeridos para su caracterización. Ello pone de manifiesto una vez más la importancia de desarrollar, para todos los SPE de los países del PdQ, procedimientos estándares o compatibles entre sí, tanto para la selección del medio en el cual se almacena la información (archivos) como para la definición de variables comunes (y con los campos definidos para su registro), que faciliten el análisis para el conjunto de los SPE.

En el cuadro 3, se presenta la composición de los usuarios venezolanos registrados en los SPE por género. Como se aprecia, se trata una población migrante que, en promedio, se concentra en los hombres, con un 56,2 por ciento frente a un 43,8 por ciento de mujeres. Destaca el caso de Brasil, país en el cual la proporción de mujeres no alcanza el 30 por ciento del total. Y se aparta de dicha regularidad el Uruguay, donde la proporción de mujeres (51,5 por ciento) supera a la de los hombres (48,5 por ciento).

► **Cuadro 3. Población venezolana migrante por género según países de acogida que reportaron información, 2020 (en % del total)**

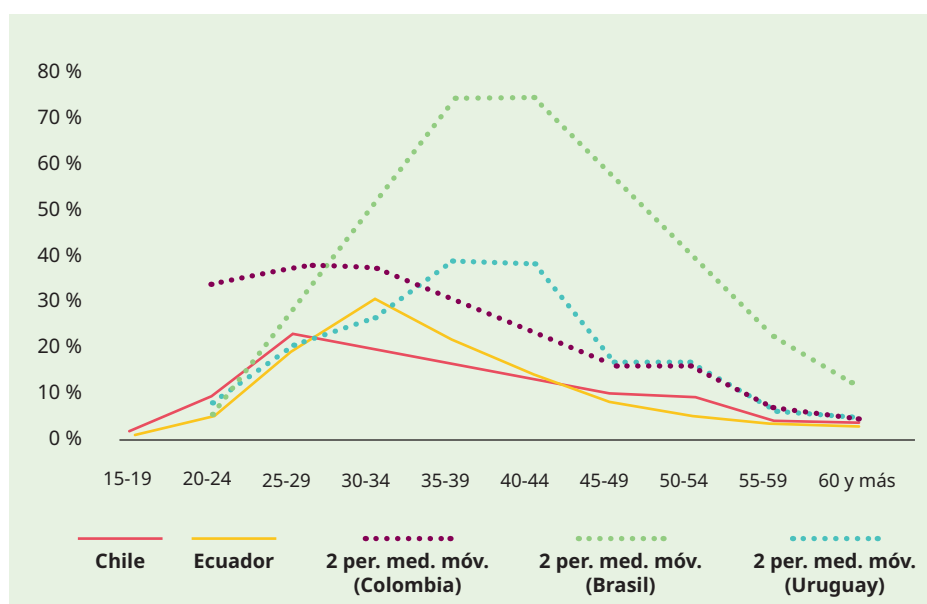


Fuente: elaboración propia según información proporcionada por los países.

Una tercera dimensión que se puede destacar es la edad de los migrantes venezolanos, que se presenta en el cuadro 4 organizada por tramos de edad, aunque en algunos casos esta no se ajusta a los grupos previamente definidos en la matriz de requerimientos de información solicitados. Los antecedentes levantados muestran que se trata de una población en edad activa entre los 25 y 50 años, principalmente. Esta es claramente mayoritaria en todos los países, sobre todo en Brasil (73,4 por ciento), Chile (78,5 por ciento), Ecuador (88,1 por ciento) y Uruguay (78,6 por ciento), lo que sugiere esta población migrante presenta un alto potencial para incorporarse a la fuerza de trabajo de los países de acogida. Y ello es especialmente relevante para aquellos países cuya población ha venido presentando una marcada tendencia al envejecimiento.

► **Cuadro 4. Población venezolana por edades según países de acogida que reportaron información, 2020 (en % del total)**

Distribución por tramos de edades, 2020					
Países	Brasil	Chile	Colombia	Ecuador	Uruguay
15-19	4,6 %	0,3 %	33,0 %	0,2 %	0,4 %
20-24		8,4 %		4,2 %	13,5 %
25-29		22,2 %	37,0 %	18,4 %	24,8 %
30-34		19,2 %		29,5 %	
35-39	74,3 %	16,2 %		20,7 %	38,0 %
40-44		12,1 %		12,9 %	
45-49		8,8 %	15,0 %	6,6 %	15,8 %
50-54		7,4 %		4,0 %	
55-59	20,9 %	3,0 %	5,0 %	2,3 %	5,2 %
60 y más	0,1 %	2,4 %	2,0 %	1,3 %	2,2 %



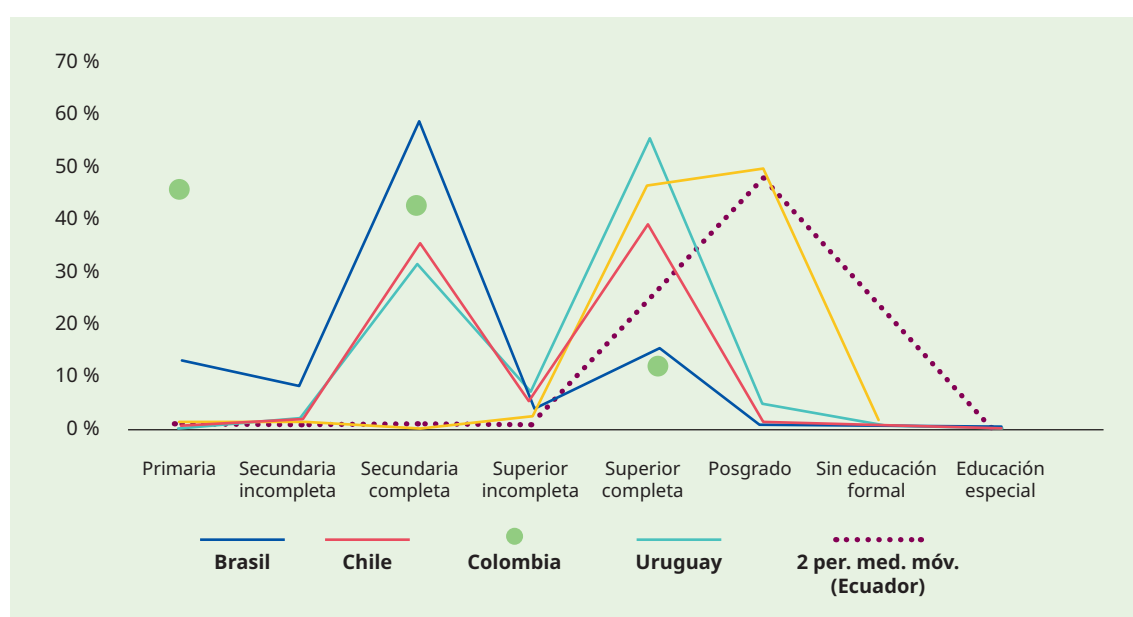
Fuente: elaboración propia según información proporcionada por los países.

Por último, en el cuadro 5 se presenta información sobre el nivel de educación de la población migrante venezolana registrada en los SPE. Como se observa, se trata de una fuerza de trabajo relativamente calificada, ya que se tiende a concentrar en dos grupos principales: los que han terminado su educación secundaria y los que cuentan con estudios superiores completos (universitarios) y posteriores.

Sin embargo, entre los países señalados se presentan diferencias. Por una parte, los migrantes venezolanos en Brasil se concentran en un 79,9 por ciento hasta el nivel de secundaria completa, y en Colombia se encuentra en tal situación un 87,9 por ciento de dicha población. Por otra parte, en Chile, Ecuador y Uruguay se presentan concentraciones relativamente altas entre quienes tienen un nivel de educación superior y estudios adicionales, con proporciones del total que alcanzan el 44,6, el 98,3 y el 66,4 por ciento, respectivamente.

► **Cuadro 5: Población venezolana por niveles de educación según países de acogida que reportaron información, 2020 (en % del total)**

Distribución por nivel de educación, 2020					
Países	Brasil	Chile	Colombia	Ecuador	Uruguay
Primaria	12,8 %	0,7 %	45,4 %	0,0 %	0,3 %
Secundaria incompleta	8,1 %	1,4 %		1,7 %	1,9 %
Secundaria completa	59,0 %	35,5 %	42,5 %	0,0 %	31,4 %
Superior incompleta	3,4 %	4,7 %		2,0 %	6,7 %
Superior completa	15,5 %	38,9 %	12,1 %	46,5 %	55,9 %
Posgrado	0,0 %	1,0 %		49,8 %	3,8 %
Sin educación formal	1,2 %	1,0 %		0,0 %	0,3 %
Educación especial	0,0 %	0,7 %		0,0 %	0,0 %



Fuente: elaboración propia según información proporcionada por los países.

Las causas que explican esta marcada diferenciación en el nivel de educación de los migrantes venezolanos entre los dos grupos de países identificados sin duda constituyen un ámbito de gran interés para el análisis; sin embargo, no es posible obtener evidencias al respecto a partir de la información disponible. A manera de conjetura, tales diferencias podrían estar asociadas a la cercanía o lejanía física entre el país de acogida y el de origen, considerando que tanto Brasil como Colombia limitan con Venezuela y que, en consecuencia, se percibirían como destinos que implican mayores facilidades de inserción (y de retorno) y menores costos asociados con el desarrollo de actividades de frontera. Por el contrario, acceder a destinos más lejanos, como Ecuador, Chile y Uruguay, requiere de mayores inversiones y aumenta el costo de tales decisiones. Ello induciría a que una fuerza de trabajo mejor calificada y, por lo menos en teoría, con una mayor probabilidad de inserción laboral adecuada sea la que mayoritariamente esté dispuesta a asumir esos mayores riesgos.

Al respecto, Chaves-González y Echeverría-Estrada (2020) presentan información complementaria de lo anterior al analizar la provista por la Plataforma Regional de Coordinación Interagencial para Refugiados y Migrantes de Venezuela (RV4), liderada por la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR). Dichos autores presentan un perfil regional de los migrantes y refugiados venezolanos que viajaron a través de 11 países de América Latina y el Caribe durante 2019, en el que identifican tres grupos de países considerando la cercanía (o lejanía) respecto del país de origen.

El primer grupo incluye a los vecinos inmediatos de Venezuela (Brasil, Colombia, Guyana y Trinidad y Tobago). Se observó que se trataba de inmigrantes principalmente jóvenes y solteros y con un bajo nivel educativo, ya que en su mayoría solo habían terminado la educación secundaria. Además, tendían a ser jóvenes y solteros, excepto en Trinidad y Tobago. En este último país, así como en Colombia, se registró una mayor proporción de encuestados que expresaron su intención de retornar a la larga a Venezuela (17 por ciento y 5 por ciento, respectivamente); otros expresaron su intención de trasladarse a otro destino, y mencionaron especialmente Perú, Ecuador, Argentina y Chile; y la mayoría manifestó su intención de quedarse en dichos países de acogida.

En el segundo grupo de países receptores, Ecuador y Perú, países cercanos pero que no comparten una frontera inmediata con Venezuela, también más de la mitad de los inmigrantes venezolanos eran jóvenes, aunque en importantes proporciones reportaron tener un título técnico o superior (41 por ciento en Ecuador y 35 por ciento en Perú). Por su parte, en Ecuador, un 74 por ciento de los encuestados declararon que estaban trabajando, la mayoría de ellos de manera independiente y sobre todo en la economía informal.

En el tercer grupo, se incluyen países más alejados de Venezuela: Argentina, Chile, Costa Rica, Paraguay y Uruguay. Las diferencias se presentan, por una parte, en que se trata de inmigrantes activos, con edades superiores a los 36 años y con mayores niveles de educación, ya que más de la mitad habían completado un título universitario o un posgrado. Adicionalmente, se destaca que, en estos países, menos de un cuarto de los encuestados revelaron que enviaban remesas en efectivo hacia Venezuela, y entre un tercio y la mitad en Chile, Paraguay y Uruguay. Al respecto, conviene tener en cuenta que los mayores montos mensuales de remesas se generan, junto con Panamá (214 dólares de los Estados Unidos), en Chile (158 dólares de los Estados Unidos) y en Costa Rica (136 dólares de los Estados Unidos), lo que marca una diferencia significativa con las que provienen de Colombia (40 dólares de los Estados Unidos) (Orozco y Klass 2020).

Las principales conclusiones del análisis precedente se pueden sintetizar en las tres siguientes:

1. El peso de los migrantes en cada uno de los países es heterogéneo; una proporción mayoritaria de estos se encuentra en condición migratoria irregular, y ello tiene consecuencias negativas para favorecer una inserción laboral productiva y protegida en los países de acogida.
2. Aunque con algunas diferencias, en cuanto a las características predominantes del migrante venezolano, se observa que se trata de una población en la que predomina la fuerza de trabajo masculina; que se encuentra en edades activas y, en consecuencia, tiene el potencial de aportar

a la fuerza de trabajo de los países de acogida. Ello se ve corroborado con el nivel de educación relativamente alto; sobre todo en aquella población que ha emigrado hacia destinos más alejados del país de origen.

3. Para los SPE de los miembros del PdQ, lo anterior plantea desafíos particulares e importantes. Lograr una inserción laboral adecuada, productiva y protegida de una fuerza de trabajo migrante con alto potencial de aumentar la cantidad y calidad de los recursos humanos requiere iniciar un proceso de fortalecimiento que conlleve el desarrollo de bases de información y de actualización de las plataformas de servicios, con el objetivo de promover una efectiva inserción laboral en aquellas actividades económicas que los países han priorizado en sus estrategias de desarrollo.

Los servicios públicos de empleo en el Proceso de Quito

A continuación, se presenta un panorama detallado de las cinco funciones principales que realizan los SPE de los países miembros del PdQ, con especial énfasis en aquella referida a la gestión de migraciones, así como en otras de carácter indirecto en las que pudiera implementarse este tipo de políticas.

Para los propósitos de este trabajo, en el cuadro 6 se propone una clasificación de los países del PdQ en función del grado de desarrollo de la prestación de los servicios de los SPE para los migrantes venezolanos en tres niveles principales: a) solo proporcionan información y orientación general, b) son incluidos en algunas iniciativas y programas atendiendo a sus características, y c) se dispone de servicios especializados.

a. Argentina

El SPE es un departamento del Ministerio de Trabajo o su equivalente y dispone de su propia línea organizacional en unidades a nivel local. Sus tareas incluyen las tradicionales de colocación laboral, recolección y divulgación de información sobre el mercado laboral, y políticas activas del mercado laboral (Helbig, Mazzola y García 2015).

Entre los servicios de colocación laboral para quienes solicitan empleo se cuentan las ofertas directas de empleo por parte de los gestores de colocación, el acceso a la base de datos informática de vacantes y solicitantes, y la evaluación sistemática de las posibilidades de integración al mercado laboral (creación de perfiles). Se realizan entrevistas individuales de trabajo y se presta asistencia para buscar y encontrar vacantes, y se generan planes individuales de reintegración. Existe un centro de llamadas a disposición de los solicitantes de empleo, y el SPE ofrece servicios de capacitación para estos. La información sobre el proceso de búsqueda de trabajo también se encuentra disponible en línea. Para los empleadores, se dispone del registro de vacantes laborales en múltiples canales, y el acceso a la base de datos de solicitantes en las oficinas del SPE. Los empleadores pueden contactar a los solicitantes a través del gestor de colocación laboral.

En materia de políticas activas de mercado de trabajo, los SPE colaboran con la inclusión de sus beneficiarios en los esquemas de apoyo al empleo por cuenta propia, subsidios salariales para promover la contratación de desempleados, y medidas de conservación del empleo para trabajadores en riesgo de ser despedidos. Y también proporcionan servicios de información laboral mediante la recolección de estadísticas e información sobre el mercado laboral a nivel nacional y local. Se monitorea el mercado de trabajo y se realizan investigaciones que se publican a través de folletos y en la página de internet, con opción de descarga. Por su parte, la administración de los beneficios por desempleo y prestaciones sociales corresponde a la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES), de manera que el SPE solo deriva a sus beneficiarios, sin participar en su gestión.

Por último, en cuanto a las políticas de migración laboral, el SPE presta servicios destinados a apoyar a los trabajadores extranjeros que ya residen en el país, y es considerado como un servicio para la población de difícil colocación (Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de Argentina 2020). No se dispone de servicios especializados para este grupo de trabajadores.

b. Brasil

El SPE es un departamento de línea del Ministerio de Trabajo o su equivalente, y está conformado por una sede principal y por unidades regionales y locales (incluidas oficinas sucursales). Las funciones asignadas por ley al SPE son: la inserción laboral, las estadísticas del mercado laboral, la administración de los beneficios por desempleo y las políticas activas del mercado laboral.

Para los servicios de colocación, los gestores emplean un banco de datos computarizado que incluye las vacantes laborales y los solicitantes de empleo. Las vacantes están disponibles en las oficinas del SPE, donde el personal las ofrece directamente, y también mediante internet. Por esta vía, los usuarios pueden registrarse y modificar su perfil individual. Las agencias locales realizan entrevistas personales para la búsqueda de empleo y brindan asesoría y capacitación para buscar un trabajo. Por su parte, los empleadores pueden registrar las vacantes de trabajo por teléfono, mediante visitas personales a las oficinas del SPE, por correo electrónico y por internet. El proceso de enlace entre los solicitantes de empleo y las vacantes está computarizado, y los empleadores pueden contactarse directamente con los solicitantes de empleo. Si se lo solicitan, los gestores de colocación pueden realizar una preselección de los candidatos más adecuados para los empleadores, y les proporcionan servicios por vía telefónica, por correo electrónico, en línea o en las oficinas de la agencia.

En materia de políticas activas del mercado laboral, los grupos objetivo más importantes son los jóvenes menores de 25 años, las personas con alguna discapacidad, los inmigrantes y las personas con problemas específicos que limitan su empleabilidad. Y los programas más importantes que apoyan a los solicitantes de empleo son la capacitación laboral, los esquemas de trabajo por cuenta propia e inicio de negocios, y las medidas para mantener el empleo de trabajadores en riesgo de despido. En cuanto a la migración y la movilidad, los servicios para la colocación transnacional están orientados principalmente a los trabajadores extranjeros que residen en Brasil y a los migrantes de retorno.

c. Chile

El SPE es una agencia pública que responde al Ministerio de Trabajo y cuenta con su propia estructura organizacional. Está conformado por una oficina central que se encuentra a cargo de unidades regionales y locales. Sus funciones incluyen intermediación laboral, políticas activas del mercado laboral y recolección de información del mercado de trabajo.

En materia de intermediación laboral, se busca mejorar la empleabilidad de las personas acompañándolas a lo largo de su vida laboral mediante la gestión articulada de las políticas activas de empleo y su coordinación con las políticas pasivas de empleo. El problema que este programa intenta resolver es el bajo acceso a servicios e instrumentos de intermediación laboral de las personas desocupadas y ocupadas en búsqueda de empleo mayores de 18 años. Para acceder a los servicios de intermediación laboral, el requisito es realizar un diagnóstico inicial aplicado por la Oficina Municipal de Información Laboral (OMIL) y/o Plataforma Laboral, el cual establece el tipo de servicio requerido por el buscador de empleo.

Los servicios de colocación laboral para personas que solicitan empleo utilizan un banco de datos computarizado que incluye las vacantes laborales y los solicitantes registrados. Estos últimos reciben apoyo desde una central de llamadas, entrevistas personalizadas para la búsqueda de empleo y capacitación interna para postular a vacantes. Los empleadores tienen acceso a un banco de datos de solicitantes, disponible en las oficinas del SPE o a través de internet, y pueden ponerse en contacto directamente con los solicitantes de empleo.

En relación con la gestión de las migraciones, el SPE no dispone de programas de atención distintos para migrantes, ni tampoco se lleva un registro especial. Al contrario, estos modelos consideran a toda

la ciudadanía que tenga su situación regularizada para poder trabajar, independiente de la nacionalidad del usuario. En todo caso, y de acuerdo con la normativa vigente y establecida por el Departamento de Extranjería y Migración (DEM), para participar en los programas del SPE se exige que tengan una condición migratoria en lo que respecta a los medios y vías de ingreso.

No obstante lo anterior, el SPE proporciona información y orientación a migrantes con el fin de ayudarlos a gestionar nuevas oportunidades de empleo. Se trata de un documento informativo (infografía) en el cual se identifican los tipos de residencia que permiten trabajar en el país (visa sujeta a contrato, visa temporaria y visa sobre residencia de los Estados parte del Mercosur, Bolivia y Chile) y se los insta a regularizar su situación migratoria, ya que trabajar sin el visado correspondiente constituye una infracción tanto para el empleador como para el trabajador. Adicionalmente, se proporciona información y orientación básica para el reconocimiento de sus estudios en el país.

d. Colombia

El SPE es una agencia pública que responde ante el Ministerio de Trabajo, y su sede central está a cargo de una red descentralizada de entrega de servicios, compuesta por organizaciones públicas, privadas y sin fines de lucro. Se trata de un caso de especial interés, pues presenta un alto grado de desarrollo en cuanto al tratamiento especializado de la población migrante venezolana.

Las unidades descentralizadas del SPE se encuentran todas a nivel local, incluidas las agencias públicas bajo control ministerial. Las funciones asignadas por ley al SPE son la administración de los beneficios sociales, la intermediación laboral, las políticas activas del mercado laboral y las estadísticas de mercado de trabajo. Además, la agencia brinda apoyo para la migración laboral y es considerada como un servicio para la población de difícil colocación.

Para su gestión, se cuenta con la Unidad Administrativa Especial del SPE, la que además administra la Red de Prestadores con el objetivo de promover la prestación, diseñar y operar su sistema de información, desarrollar instrumentos para la promoción de la gestión y colocación de empleo, y administrar los recursos públicos para el ejercicio de estas funciones.

Para estos propósitos, se dispone del «Modelo de inclusión laboral con enfoque de cierre de brechas» (MIL), con el fin de atender a las poblaciones de difícil colocación, entre las que se encuentran los migrantes venezolanos, y facilitar su acceso al mercado laboral formal. Así, desde 2017, los migrantes venezolanos pueden recibir los servicios de gestión y colocación de registro, orientación ocupacional, preselección y remisión, a través de las agencias de empleo que componen la Red de Prestadores del SPE.

A lo anterior se agrega desde 2018 la estrategia para la atención de la migración desde Venezuela, mediante la cual se pretende mejorar la situación laboral de esta población y reducir sus barreras de acceso al mercado laboral formal, por medio de la prestación de los servicios de gestión y colocación de empleo disponibles en la ruta de empleabilidad de la Red de Prestadores del SPE. Dicha ruta es definida como la prestación de los servicios de gestión y colocación de empleo de manera diferencial e integral, cuyo fin es la mejora de la empleabilidad del buscador de empleo, mediante la atención de las necesidades del empleador y del territorio.

Pese a la existencia de las iniciativas señaladas, se advirtió que solo un bajo número de migrantes venezolanos logra acceder a información y oferta institucionales en Colombia, ya que la mayoría acude a canales informales de búsqueda de empleo, lo que los hace más propensos a caer en manos de redes de trata de personas y explotación laboral en general. Por ello, en 2019, la Unidad del Servicio Público de Empleo (USPE), en conjunto con varios organismos internacionales de cooperación, desarrollaron un piloto destinado a lograr una mejor gestión en la vinculación laboral de la población migrante venezolana, así como identificar y mitigar las barreras de acceso al empleo de esta población registrada en el SPE (BID, OIT y USPE 2020).

La USPE dispone actualmente de una *Guía para la atención a la población migrante proveniente de Venezuela* (USPE 2020) con el fin de brindar a los prestadores del SPE información y herramientas que faciliten la atención diferencial a la población migrante proveniente de Venezuela a través de la ruta

de empleabilidad, en el marco del MIL. Se trata de un instrumento de gran utilidad que puede servir de referencia a los demás países del PdQ y su operación coordinada. Proporciona información acerca del marco normativo relevante en materia de inclusión laboral para la población objetivo, junto con un marco conceptual sobre conceptos y definiciones claves, así como la identificación de los documentos que habilitan a los migrantes a trabajar en Colombia. Se agregan a lo anterior el acceso a servicios más importantes; los sistemas de información, en los cuales los empleadores deben registrar información sobre los migrantes venezolanos que contratan; un análisis de las barreras para acceder al mercado laboral del país, y los ajustes a la ruta de empleabilidad para la atención de esta población.

e. Costa Rica

El SPE es un departamento de línea del Ministerio de Trabajo y cuenta con unidades de servicio a nivel local. La Dirección Nacional de Empleo (MTSS 2021) ofrece servicios públicos de intermediación de empleo dirigidos a personas en condición de desempleo, subempleo o que buscan mejores oportunidades laborales. Dispone de una oficina en el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, así como de oficinas locales en diferentes cantones del país, mediante convenios de cooperación técnica con gobiernos locales.

Se estructura mediante tres oficinas:

- a) Intermediación de Empleo, que atiende al público de manera presencial, telefónica y virtual en la oficina central y sus locales; esta coordina con la Agencia Nacional de Empleo (ANE), una instancia técnica y operativa que articula los servicios de empleo, la red de unidades de empleo, la plataforma informática y otros medios de atención para personas y empresas, armonizando la gestión, los procesos, los procedimientos y los protocolos en una lógica de ventanilla única. Además, por medio del Programa Empléate, dirigido a jóvenes que no estudian ni trabajan con el objetivo de potenciar su vinculación al mundo del trabajo mediante el fortalecimiento de su empleabilidad, brinda atención al público con servicios de información, orientación e intermediación de empleo.
- b) Generación de Empleo, que impulsa el Programa Nacional de Empleo (PRONAE) para apoyar a personas en condición de desempleo mediante subsidios temporales que coadyuven al desarrollo de las comunidades y la vinculación de las personas con el mundo de trabajo.
- c) Migraciones Laborales, que realiza estudios técnicos a solicitud de la Dirección de Migración y Extranjería, para que esta instancia tome como referencia el análisis del mercado laboral y, con ello, se emitan los permisos de trabajo correspondientes a las personas migrantes.

Los servicios de colocación laboral se realizan mediante las oficinas locales y están disponibles en una plataforma en línea donde los solicitantes de empleo pueden registrarse y administrar sus propios perfiles. Para el perfil de candidatos, se aplica la evaluación del consejero de empleo y un análisis técnico. El personal de colocación laboral lleva a cabo entrevistas personalizadas para la búsqueda de trabajo y ofrece asistencia y asesoría para encontrar vacantes laborales. Los solicitantes reciben capacitación del propio SPE o a través de agencias externas. Existen varios canales en los que los empleadores pueden registrar las vacantes laborales. Los agentes de colocación laboral realizan una preselección de los candidatos adecuados antes de proponerlos a los empleadores, basados en una tecnología de enlace computarizada. Los empleadores tienen acceso a un banco de datos de los candidatos en las oficinas del SPE o en internet, y pueden contactar directamente a los solicitantes.

En materia de políticas activas, los grupos objetivo abarcan a solicitantes de trabajo jóvenes y adultos mayores, a las mujeres, a los inmigrantes, a las personas con alguna discapacidad, a los padres solteros, a las minorías étnicas y a personas con problemas específicos que les impiden integrarse al mercado laboral. Los programas incluyen capacitación profesional (a cargo del SPE o a través de agencias externas) y colocación en programas de prueba en un trabajo temporal.

También está en operación desde 2018 el Programa «Intégrate al Empleo»: un convenio de cooperación entre ACNUR, la OIT, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) y la Fundación Mujer destinado a

promover la inserción laboral de la oferta de empleo disponible. En su segunda edición (de septiembre de 2020 a diciembre de 2021), el proyecto busca crear alianzas estratégicas con el sector privado del país, en especial con las empresas de los sectores más afectados por la emergencia sanitaria mundial, para promover la contratación de personas solicitantes de refugio y refugiadas.

f. Ecuador

El SPE es un departamento de línea del Ministerio de Trabajo, con su propia estructura organizacional para la entrega de servicios, lo cual incluye una sede central y oficinas a nivel local y regional. Las tareas asignadas por ley a los SPE son las políticas activas del mercado laboral, la intermediación laboral y las estadísticas del mercado de trabajo.

Los servicios de colocación laboral utilizan tecnología computarizada para el enlace laboral. Los solicitantes tienen acceso a las vacantes en las oficinas del SPE o mediante Internet, y también pueden registrarse y administrar su perfil individual por sí mismos, en un banco de vacantes laborales en línea. Las entrevistas personales para la búsqueda de empleo con los gestores de colocación laboral son prácticas estándar e incluyen la elaboración de planes de acción individuales. También se encuentra disponible en línea información sobre el proceso de búsqueda de empleo. En el caso de los empleadores, los gestores utilizan dispositivos de enlace computarizados para preseleccionar a solicitantes adecuados para las vacantes, además de proporcionar información grupal si los empleadores la solicitan. Las empresas pueden registrar las vacantes por medio de varios canales; tienen acceso a las hojas de vida de los solicitantes por internet, pero deben dirigirse al gestor de colocación responsable para contactar a los solicitantes. Se ofrecen servicios de apoyo personalizados por teléfono, por internet o por contacto personal. El SPE realiza visitas a empresas seleccionadas y organiza ferias de empleo; también ofrece información y asesoría a las empresas en crisis. Con el fin de maximizar el apoyo, los clientes son agrupados en categorías de servicios.

En cuanto a los programas de políticas activas, los grupos objetivo son los padres solteros, las mujeres, los solicitantes de empleo jóvenes y adultos mayores, las personas con discapacidad, los inmigrantes, los desempleados de largo plazo, las minorías étnicas y las personas con problemas especiales que limitan su integración al mercado de trabajo. Adicionalmente, el SPE recolecta y difunde las estadísticas del mercado laboral y se involucra en investigación del mercado laboral, más allá del monitoreo. El SPE brinda apoyo a los migrantes de retorno y ofrece puestos de trabajo en el exterior.

Ecuador, a través del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, ha desarrollado una serie de iniciativas con el fin de atender a los ciudadanos extranjeros en situación de movilidad humana, en especial venezolanos, frente al inusual flujo migratorio registrado. Entre las más relevantes, se destacan las Mesas de Movilidad Humana, creadas en 2018 para socializar las políticas públicas implementadas con el objetivo de generar y analizar información estratégica para el desarrollo de nuevas políticas públicas en la materia; y las Declaratorias de Emergencia, adoptadas en 2018 con el fin de mejorar la eficiencia en la determinación de la condición de refugiados, favorecer la inclusión y la diversidad, prevenir la xenofobia hacia los migrantes venezolanos y establecer procesos simplificados para emisión de visas, entre otras.

También desde 2018, se dispuso del primer Plan integral para la atención y protección del flujo migratorio venezolano, con el objetivo de generar directrices estratégicas en favor de los migrantes venezolanos con un enfoque de derechos humanos.

Entre 2020 y 2021, la Estrategia de Movilidad Humana (Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana de Ecuador 2020) ha presentado cuatro líneas de acción. Entre ellas, se considera la inclusión socioeconómica y el desarrollo de la comunidad que acoge a la población venezolana por la vía de favorecer procesos de emprendimiento y generación de empleo, mediante la identificación de oportunidades de inserción laboral y de alianzas estratégicas con el sector privado. Las otras líneas de acción corresponden a la atención y protección; el acceso a servicios, y la coordinación entre la cooperación internacional y el manejo multilateral, en línea con la ratificación de su compromiso con los objetivos del Proceso de Quito y otros pactos.

g. México

El SPE (Servicio Nacional de Empleo o SNE) es una agencia pública que responde ante el Ministerio de Trabajo. La sede central coordina una red de organizaciones públicas, privadas y sin fines de lucro para la entrega de servicios. La única función del SPE establecida por ley es la colocación laboral. Sin embargo, la agencia es responsable de políticas activas del mercado de trabajo, información del mercado laboral y medidas de migración laboral.

Los servicios que ofrece el SNE a la población se agrupan en tres grandes rubros: a) servicios de vinculación laboral, entre los cuales se incluyen la Bolsa de Trabajo, talleres para buscadores de empleo, centros de intermediación laboral y ofertas de empleo, ferias de empleo, entre otros; b) apoyos económicos y capacitación, con becas de capacitación para el trabajo (Bécate) y el fomento del autoempleo, y c) movilidad laboral interna y externa, en el que se cuenta con tres programas: el Programa de Trabajadores Agrícolas Temporales (México-Canadá), el Programa Especial para Repatriados y el Programa de Apoyo a Jornaleros Agrícolas (SNE 2021).

En cuanto a la migración y movilidad, los servicios consideran el suministro de información sobre la oferta laboral en el exterior, la asesoría sobre la búsqueda de empleo fuera del país, y la asistencia tanto para las empresas y los trabajadores extranjeros como para los migrantes retornados.

h. Panamá

El SPE es un departamento de línea del Ministerio de Trabajo. Está conformado por unidades para la entrega de servicios en el nivel regional. Las tareas asignadas por ley al SPE son la intermediación laboral, la información del mercado de trabajo y la migración laboral.

Los servicios de colocación laboral utilizan tecnologías de enlace computarizadas que les permiten realizar ofertas directas de empleo a los solicitantes, y los perfiles de estos se definen con base en una evaluación realizada por los gestores de colocación. Los solicitantes de empleo también pueden encontrar información práctica sobre el proceso de búsqueda de empleo en el sitio web de la agencia, y, en el caso de personas con necesidades particulares, son derivados por el SPE a agencias especializadas. Por otra parte, los gestores de colocación preseleccionan los candidatos más adecuados antes de referirlos a los empleadores. En caso de que un empleador desee ponerse en contacto con uno de los solicitantes, debe acudir al agente de colocación responsable.

En el caso de los programas de políticas activas del mercado de trabajo, los grupos objetivo son los solicitantes de empleo menores de 25 años y las personas con discapacidad. Se trata de programas de capacitación laboral, de trabajo temporal y de apoyo para el inicio de negocios. Además, el SPE recolecta información del mercado laboral en los niveles nacional, regional y local, la cual es publicada en línea o en folletos y catálogos, y, en su condición de miembro de un observatorio del mercado laboral, monitorea y realiza labores de investigación del mercado de trabajo.

En materia de migración, el SPE presta asistencia a los trabajadores extranjeros que ya residen en el país. En este caso, no fue posible obtener información directa del punto focal del SPE.

i. Paraguay

El SPE es un departamento de línea del Ministerio de Trabajo o su equivalente. Consta de una sede central, unidades organizativas de niveles regional y local, y agencias públicas locales bajo control ministerial.

La Dirección General de Empleo (DGE), dependiente del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTESS), realiza tareas dirigidas al fomento del empleo y a la inserción laboral de la población, y brinda principalmente los siguientes servicios:

1. Apoyo a la búsqueda de empleo, de manera gratuita, para personas que buscan insertarse en el mercado laboral o mejorar su situación laboral actual. Esta es la función clásica de intermediación laboral, que incluye la inscripción y el registro y la entrevista personalizada. Se informa sobre las vacantes y se asesora sobre los perfiles, se envía a postulantes a las empresas, y también

se informa acerca de gestión de programas de formación e inserción laboral y se deriva a capacitaciones.

2. Formación y capacitación laboral, de acuerdo con el perfil, a través del Servicio Nacional de Promoción Profesional (SNPP) y del Sistema Nacional de Formación y Capacitación Laboral (SINAFOCAL), ambos dependientes del MTESS.
3. Orientación laboral atendiendo a la experiencia laboral de las personas, lo cual permite identificar diversas alternativas de empleo y detectar las necesidades de capacitación.
4. Gestión de perfiles y vacancias laborales para las empresas que necesitan contratar, facilitando así la intermediación laboral entre empresas y buscadores de empleo.

La oficina de la DGE se encuentra en Asunción y cuenta con una red de 10 Coordinaciones Regionales y 60 Oficinas de Empleo del SNPP que conforman la Red Nacional de Empleo (creada en enero de 2020 con la finalidad de descentralizar los servicios ofrecidos). Sin embargo, existe una doble dependencia institucional: por el lado administrativo y financiero, dependen de las sedes del SNPP; y, por otro lado, desde la perspectiva técnica, dependen de la DGE. Sin embargo, las Coordinaciones Regionales operan a tiempo completo como gestores de empleo y pueden realizar convocatorias específicas para empresas cuyas vacancias disponibles sean de 50 puestos reales, y ferias de empleo cuando las vacancias disponibles superan los 100 puestos laborales.

Para dar soporte logístico a la Red Nacional de Empleo, se cuenta con una herramienta de gestión automatizada de intermediación laboral a través de la plataforma ParaEmpleo, que permite el registro directo de los propios usuarios, buscadores de empleo y empleadores; realiza una casación precisa entre oferta y demanda de empleo, y actualiza permanentemente los perfiles ocupacionales a través de algoritmos de inteligencia artificial, para conseguir una mejor cobertura de las vacancias de empleo.

Sin embargo, ante la crisis sanitaria por la pandemia de la COVID-19, se puso en marcha el Plan Nacional de Reactivación del Empleo para paliar los efectos de la crisis económica en el mercado laboral. La herramienta ParaEmpleo ha sido sustituida por una Bolsa de Empleo, diseñada y alimentada por la propia DGE ante las dificultades de ParaEmpleo para el registro y mantenimiento y su escasa utilización por los usuarios.

A partir de una evaluación realizada en 2020 (Ruiz-Díaz y Esteban 2020), se propuso un plan de mejora que incluye dos ejes estratégicos y líneas de acción. El primero es la «Mejora de los servicios y programas de empleo», que incluye el rediseño de los protocolos de prestación de servicios, vinculación empresarial adaptada a las características de los mercados de trabajo territoriales, la integración con medidas de fomento del empleo y la mejora de los espacios de trabajo. Por su parte, el segundo eje, «Consolidación de la Red Nacional de Empleo», se propone la ampliación de la cobertura de la Red; la mejora de los mecanismos de coordinación, diálogo y concertación institucional; la armonización de instrumentos de planificación y gestión; la optimización y el desarrollo de los recursos humanos, y la promoción de la visibilidad institucional.

El SPE no proporciona servicios para la migración y movilidad. Es por ello que esta experiencia no fue considerada en el presente análisis de los países del PdQ y el tratamiento otorgado a la población migrante de venezolanos.

j. Perú

El Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE), a través de los Centros de Empleo, ofrece orientación y servicios que apoyan al ciudadano en temas de empleo, empleabilidad y emprendimiento. Las personas que buscan empleo pueden acceder a estos para fortalecer sus capacidades de búsqueda y obtener el puesto de trabajo más adecuado a su perfil.

En materia de intermediación laboral, se cuenta con la Bolsa de Trabajo (Empleos Perú y Bolsa de Trabajo para personas con discapacidad) para dar a conocer oportunidades de trabajo a los buscadores de empleo y difundir las vacantes que ofertan las empresas mediante la plataforma. En el Certificado Único

Laboral, se reúnen la información personal; los antecedentes policiales, penales y judiciales; la educación; y la experiencia laboral formal, con el fin de que la persona pueda postular a algún empleo. Mediante el Servicio de Acercamiento Empresarial, se brinda asistencia técnica a los representantes de las empresas para su inscripción y el registro de oportunidades laborales en Empleos Perú.

También se proporciona asesoría para la búsqueda de empleo, con el fin de fortalecer las capacidades de los ciudadanos mediante estrategias y técnicas de búsqueda para mejorar sus posibilidades de conseguir empleo y mantenerlo, así como intermediación de modalidades formativas entre quienes buscan prácticas preprofesionales o profesionales (Aprendizaje con Predominio en la Empresa – APE, Capacitación Laboral Juvenil – CLJ) y las empresas que ofertan requerimientos de alguna de ellas. Por la vía del Servicio de Orientación Vocacional e Información Ocupacional (SOVIO), se busca orientar y facilitar a los jóvenes la elección de la carrera profesional, técnica y técnico-productiva a partir de la culminación del tercero de secundaria. Se realiza por medio de tres etapas secuenciales: a) charla de orientación e información, b) evaluación con pruebas psicológicas y análisis de los resultados, así como c) asesoramiento en ofertas formativas y mercado laboral.

Para los emprendedores, por su parte, se dispone de un servicio de orientación especial que busca promover competencias y habilidades al brindar información sobre constitución de empresas, características de modalidades de personas jurídicas, entre otras. Dispone además del Servicio de Información del Mercado de Trabajo, que brinda información oficial sobre el mercado de trabajo mediante la oferta laboral, demanda ocupacional, salarios promedio y otros indicadores.

En materia de migraciones, se cuenta con el Servicio de Orientación al Migrante (SOM), que brinda orientación a los potenciales retornantes, retornantes extranjeros y migrantes andinos que trabajen o tienen interés en trabajar en el Perú. Se dispone de la plataforma SIVITMA (Sistema Virtual del Trabajador Migrante Andino), que cuenta con la *Guía del Servicio de Orientación para el Migrante* (MTPE 2013), y que se proporciona a través de los Centros de Empleo de las Direcciones y Gerencias Regionales de Trabajo y Promoción del Empleo a nivel nacional⁷. El SIVITMA se opera mediante tres estrategias de intervención:

- a. Información y orientación sobre el proceso de migración laboral, ya sea si se trata de una persona que está trabajando en el exterior o de un extranjero que tiene la intención de trabajar en el Perú, o bien de un trabajador migrante andino que debe obtener la Constancia del Trabajador Migrante Andino (CTMA) una vez que el empleador lo registre en el MTPE.
- b. Asistencia para retornantes, mediante la Plataforma del Retorno Productivo, destinada a ingresar información sobre el perfil del trabajador para que sea beneficiario de un retorno asistido; y, si ya retornó, para que sea derivado a los diferentes servicios de la Ventanilla Única de Promoción del Empleo (VUPE) del MTPE.
- c. Capacitación para el uso productivo de remesas, con el fin de apoyar el desarrollo de emprendimientos generados a partir del uso de flujos de dinero enviados por peruanos en el exterior.

k. Uruguay

La Dirección Nacional de Empleo del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) es la entidad responsable de promover y orientar políticas públicas activas de empleo y formación profesional. Entre los denominados «cometidos sustantivos», se incluyen: proponer y ejecutar programas y proyectos de orientación laboral y formación profesional, celebrando convenios con organismos públicos y otras entidades; administrar un servicio público de empleo de carácter nacional, con base territorial, que brinde los apoyos necesarios a la población desocupada; e intermediar en la oferta y demanda laboral; brindar orientación, e identificar las necesidades y demandas de formación profesional.

Para estos efectos, se dispone de la plataforma Vía Trabajo, una base de datos nacional que brinda acceso a servicios tales como orientación laboral, oportunidades de empleo y formación profesional. Se

⁷ También se dispone, más recientemente, de la *Carta de Servicios. Orientación para el Migrante* (MTPE 2021).

trata de servicios públicos gratuitos para las personas mayores de 15 años, así como para las empresas y entidades de capacitación y consultores (MTSS de Uruguay 2021).

El SPE ofrece asistencia a los trabajadores extranjeros que ya residen en el país y a los migrantes retornados. En esta materia, se dispone de la contratación de trabajadores extranjeros bajo régimen de dependencia laboral. Las personas migrantes extranjeras que trabajan en Uruguay tienen consagrados legalmente los mismos derechos y obligaciones que las personas nacionales, conforme la normativa vigente. El empleador, en el momento de contratar a un trabajador migrante o refugiado, debe proceder como con cualquier otro trabajador de origen nacional, registrándolo ante los organismos pertinentes: Banco de Previsión Social (con número de cédula de identidad o, en su defecto, con número de pasaporte o de documento de identidad del país de origen, en caso se encuentre en trámite la residencia). En caso el trabajador/a se encuentre tramitando la residencia o la solicitud de refugio, el empleador deberá conservar en su poder una copia de la constancia vigente indicada en el numeral 1 o 2, según corresponda, y ante el Banco de Seguros del Estado (seguro contra accidentes y enfermedades profesionales).

En el cuadro 6, se presenta una síntesis de las funciones identificadas de los SPE del PdQ. Según la información disponible, se pueden identificar dos situaciones principales en relación con los servicios implementados para la población migrante venezolana por los centros de empleo de los países. Por una parte, se constata que Colombia presenta un alto desarrollo en este tema, ya que se cuenta con una ruta de atención especial para esta población migrante y, además, para ello se han desarrollado una estrategia y metodologías que permiten asegurar un servicio eficaz. Esta experiencia destaca por su integralidad. Junto a ella, en Ecuador y Perú se presentan también importantes avances y desarrollos para establecer servicios especializados; aunque aún no alcanzan el estándar de Colombia, sí es posible verificar un proceso activo para estos fines. En el resto de los países, el desarrollo de este tipo de políticas y servicios es aún incipiente, a pesar de que la gestión de las migraciones constituye parte de su mandato. Más bien, el tema de los migrantes aparece en la función de desarrollo de políticas activas, ya que se las incluye como parte del grupo objetivo de difícil inserción. Por último, el tema migratorio en algunos casos se ha generado como un servicio para retornados, aunque con el tiempo ha ido adquiriendo mayor importancia con la inmigración de extranjeros.

► Cuadro 6. Funciones de los SPE del PdQ y actividades con la población migrante

Países	Intermediación laboral	Información del mercado de trabajo	Políticas activas del mercado de trabajo	Gestión de beneficios por desempleo y otros	Gestión de migraciones	Observaciones
Argentina	X	X	X		X	Bajo desarrollo. Solo se prestan servicios con el fin de apoyar a los trabajadores extranjeros que ya residen en el país.
Brasil	X	X	X	X	X	Los migrantes constituyen uno de los grupos objetivos de las políticas activas, y los servicios para la colocación transnacional están orientados principalmente a los trabajadores extranjeros que residen en Brasil y a los migrantes de retorno.
Chile	X	X	X	No	No	Bajo desarrollo. Recientemente se ha puesto a disposición información general para regularizar la situación migratoria y orientación en materias laborales.
Colombia	X	X	X	X	X	Los migrantes constituyen uno de los grupos objetivos de las políticas activas. La gestión de migraciones incluye ofertas de trabajo en el exterior, información y asesoría para encontrar trabajo en el extranjero, y apoyo a los migrantes de retorno. Colombia cuenta con una ruta de orientación laboral para la población migrante proveniente de Venezuela.
Costa Rica	X	X	X	X	X	Los migrantes constituyen uno de los grupos objetivos de las políticas activas. El SPE apoya a los trabajadores extranjeros migrantes que ya residen en el país.
Ecuador	X	X	X	No	No	Los migrantes constituyen uno de los grupos objetivos de las políticas activas. El SPE brinda apoyo a los migrantes de retorno y ofrece puestos de trabajo en el exterior.
México	X	X	X	No	X	Los migrantes constituyen uno de los grupos objetivos de las políticas activas. Los servicios consideran el suministro de información sobre la oferta laboral en el exterior, la asesoría sobre la búsqueda de empleo fuera del país y la asistencia tanto para las empresas y los trabajadores extranjeros como para los migrantes retornados.
Panamá	X	X	No	No	X	El SPE presta asistencia a los trabajadores extranjeros que ya residen en el país.
Paraguay	X	X	X	No	No	Bajo desarrollo. El énfasis está puesto en los paraguayos repatriados.
Perú	X	No	X	No	No	El SPE ofrece asesoría e información sobre la búsqueda de trabajo en el exterior y asiste a los solicitantes de empleo extranjeros que ya residen en el país y a los migrantes retornados.
Uruguay	X	No	X	No	X	Los migrantes constituyen uno de los grupos objetivos de las políticas activas. El SPE ofrece asistencia a los trabajadores extranjeros que ya residen en el país y a los migrantes retornados.

Fuente: elaboración propia.

Diagnóstico de los servicios públicos de empleo

Este capítulo tiene por objetivo exponer los principales hallazgos y conclusiones del análisis de los SPE de los países de enfoque, es decir, Argentina, Chile, Colombia, Ecuador, Perú y Uruguay. Para esto, el análisis está dividido en tres partes: 1) hallazgos del marco normativo, 2) análisis del ámbito institucional de los SPE y 3) investigación del ámbito operativo de los SPE.

El marco normativo

El análisis del marco normativo de los seis países en estudio dio cuenta de lo siguiente:

5.1.1. En la variable de «entrada»⁸ se identificó que, pese a las diferencias existentes para la gestión de oportunidades laborales, dada la diversidad de visas y permisos de residencia con posibilidad de trabajar, cabe señalar al Acuerdo sobre Residencia de los Estados Parte del Mercosur, más Bolivia y Chile, como el principal instrumento que se debe tener en cuenta para la formación de la red de empleo migratorio. De momento, esto encontraría una limitación en Chile, debido a que el mencionado acuerdo solo se encuentra vigente para Argentina y Uruguay (entre los países en estudio).

5.1.2. A propósito de la variable de «igualdad»⁹, se reparó en que las legislaciones laborales estudiadas, aun cuando se han reformado hacia el respeto por la igualdad entre nacionales y extranjeros, **presentan expresiones particulares de tratamiento diferenciado, y se observan cuotas máximas de contratación** de personas extranjeras en distintas industrias del sector privado. También se identificaron limitaciones más notables y generales en cuanto a la posibilidad de que personas extranjeras puedan desempeñar funciones en cargos públicos de la administración de los distintos Estados.

5.1.3. En el ámbito académico¹⁰, **se observa una oportunidad en el tránsito definitivo hacia un modelo común y fortalecido de reconocimiento formal de competencias** mediante certificación, vinculado a un análisis prospectivo sobre la demanda de los mercados laborales del futuro, basado en la pretensión de generar una propuesta de promoción del empleo y capital humano.

5.1.4. Se observan otras brechas relevantes, como, por ejemplo, el **disímil tratamiento que reciben, entre un país y otro, aspectos como la convalidación de títulos académicos o la posibilidad de portar fondos de pensiones**. En suma, se observaron otras brechas puntuales cuya superación está fuera del ámbito de competencia de los servicios públicos de empleo.

8 La variable de «entrada» observó si las disposiciones relativas al ingreso al país estaban contenidas claramente en instrumentos legales, así como las causales de prohibición e impedimento de entrada y de expulsión, y si es que existían recursos administrativos y/o judiciales frente a la decisión de la autoridad de impedir o rechazar el ingreso al país.

9 En este caso, se examinó si las legislaciones mencionaban expresamente el principio de igualdad de trato y no discriminación respecto de los migrantes, con especial mención en materia laboral, derecho a acceder a la seguridad social e igualdad de remuneración. Sin perjuicio de lo anterior, se reconocía la facultad de los Estados de establecer limitaciones al acceso a determinados empleos o funciones, siempre que ello se fundara en el interés del Estado. En este sentido, se buscó determinar si se hacían o no diferencias respecto a los extranjeros, con base en la existencia de cuotas máximas de contratación o de otros mecanismos que limiten la movilidad laboral en el marco de los objetivos del presente proyecto.

10 La dimensión académica se basó en un estándar que buscaba determinar si se establecían procedimientos reglamentados que permitieran reconocer estudios y calificaciones de competencias laborales obtenidos fuera del país de origen.

El ámbito institucional

En lo que respecta al ámbito institucional de los SPE, en términos generales, en todos los países, el empleo y la migración se encuentran administrados por ramas ministeriales diferentes. En algunos países existen instancias o unidades que permiten superar esta situación y facilitar la gestión de la migración laboral.

En cuanto al alcance de la vinculación de políticas de empleo y migración, se pudo observar lo siguiente:

5.2.1. **Existen diferencias relevantes en cuanto a la autonomía institucional.** El SPE de Colombia es autónomo en términos administrativos y financieros, y, en Chile, el SPE es una institución con presupuesto propio, por lo que podrían liderar la integración, mientras que los SPE de los otros países estudiados son unidades de los Ministerios de Trabajo (3.º y 4.º nivel jerárquico).

5.2.2. **Existencia previa de instancias colaborativas.** Hay países que han facilitado la vinculación y articulación interministerial mediante instancias como comités, comisiones, mesas de trabajo o juntas nacionales (Chile, Colombia, Perú y Uruguay).

5.2.3. **Se identificaron unidades o grupos que promueven y atienden la migración** dentro del Ministerio de Trabajo (Colombia, Ecuador, Perú y Uruguay).

El ámbito operativo de los SPE

El análisis del ámbito operativo de los SPE permitió llegar a las siguientes conclusiones:

5.3.1. Las líneas estratégicas misionales y **funciones de los SPE no relevan la atención de la población migrante.**

5.3.2. La estructura de los SPE y la **red de prestadores de servicios públicos habilitan una cobertura territorial suficiente**, lo que presenta oportunidades de mejora en el nivel de integración de los prestadores privados y universidades a la red.

5.3.3. Existen restricciones en la disponibilidad de recursos tecnológicos del SPE que **limitan la calidad y gestión de la información con pertinencia territorial.**

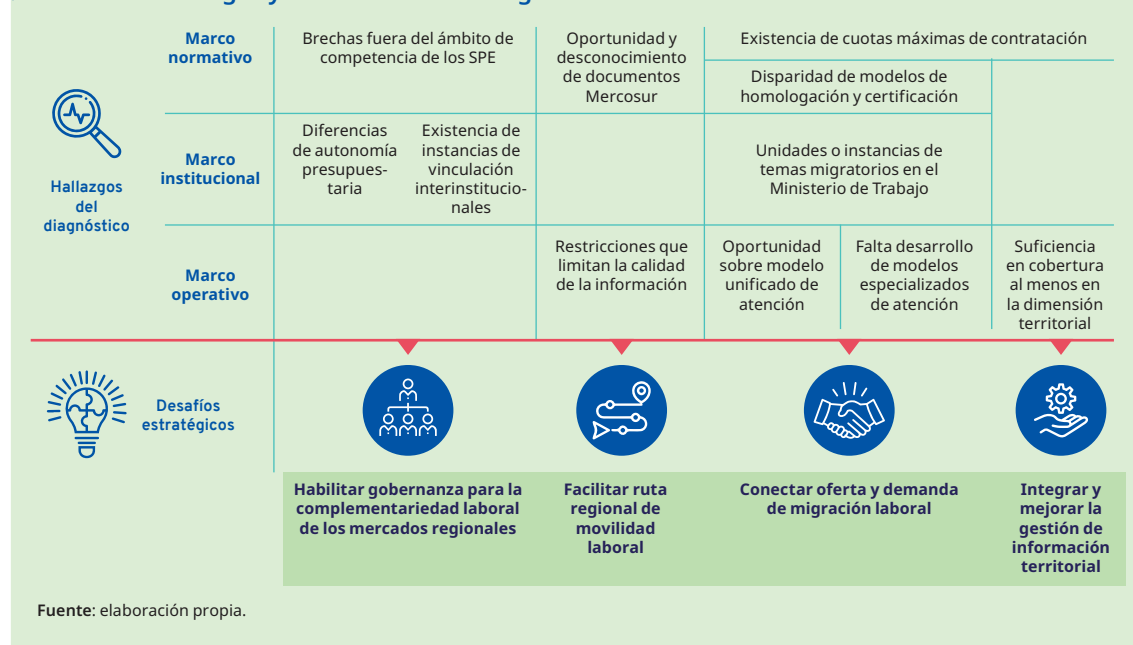
5.3.4. Si bien los modelos de atención nacionales de los SPE en general ofrecen la mayoría de los servicios de empleo requeridos por la población, **no han desarrollado modelos de atención para migrantes**¹¹ (excepto en Colombia).

Desafíos estratégicos que emanan del análisis

El gráfico 4 expresa cómo los hallazgos observados en el diagnóstico se alinean en desafíos para la red regional de movilidad laboral, según se muestra a continuación:

11 Migrante en situación de regularidad.

► Gráfico 4. Hallazgos y desafíos de la red regional de movilidad laboral



Habilitar la gobernanza para la complementariedad laboral de los mercados regionales

El desafío de habilitar la gobernanza se origina a partir de la serie de brechas del marco normativo que escapan a la competencia de los SPE (hallazgo 1.4) y del hecho de que, según lo observado en el ámbito institucional, hay países que han facilitado y articulado canales interministeriales mediante instancias (como comités, comisiones, mesas de trabajo o juntas nacionales) que permiten vincular migración y empleo (hallazgo 2.2); así como de la autonomía de la que gozan los SPE de algunos países (como en el caso de Chile y Colombia, hallazgo 2.1).

Al valor que puede tener la definición de un modelo de gobernanza, y frente a los hallazgos revisados, se suma lo dicho respecto de la naturaleza volitiva del Proceso de Quito, cuestión que, en cierto sentido, no deja de configurar un riesgo avizorado por los expertos consultados durante el presente estudio, por cuanto circunscribe su actuar al dinamismo propio de los Estados y las voluntades políticas de sus gobernantes.

Se ha llegado a estimar que, para el óptimo funcionamiento de una red con alcance transnacional, se requiere de una entidad que sea capaz de proporcionar, a largo plazo, una estructura no solo funcional sino también orgánica de articulación de los esfuerzos comunes realizados por los servicios públicos de empleo y una instancia mayor de integración regional (Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea 2016, considerando 10).

El diseño y ejecución de una política del mercado de trabajo comprende una compleja red de actores y objetivos, para lo cual se requiere de mecanismos de gobernanza adecuados. De lo contrario, se dificulta la implementación efectiva de las políticas del mercado de trabajo que permitan el alcance de objetivos (BID, AMSPE y OCDE 2015, 77).

De manera ilustrativa, la Red Europea de Servicios de Empleo (EURES), asentada como parte esencial de la Unión Europea, demuestra la importancia de contar con una estructura de gobernanza que permita

una gestión exitosa de los objetivos perseguidos y que logre las adecuaciones y ajustes acordes a los cambios sociales y económicos.

Los SPE europeos forman parte de la Estrategia Europa 2020, lo que les ha permitido crecer a paso lento pero seguro, fortaleciéndose y modernizándose al mismo tiempo. Precisamente, a partir de dicha estrategia fue posible la contribución de los SPE en tanto «conductores» del mercado laboral (BID, AMSPE y OCDE 2015, 20-21).

La OIT ha reconocido expresamente que la gobernanza y la migración laboral se encuentran íntimamente vinculadas, y reconoce que la cooperación internacional es necesaria y esencial para una adecuada regulación de esta materia. Al hablar de empleo, resulta pertinente incluir a los SPE, y en ese ámbito ha sostenido que un «sistema de gobernanza es más eficaz cuando los servicios públicos de empleo, los ministerios de trabajo, las empresas y las organizaciones de empleadores y de trabajadores son sólidos y todos los interesados tienen la capacidad para contribuir. Esto puede mejorar la confianza pública y apoyar las políticas de migración laboral» (OIT 2017, 27).

Facilitar la ruta regional de movilidad laboral

Como se mencionó previamente, el diagnóstico dio cuenta de la pertinencia del Acuerdo sobre Residencia de los Estados Parte del Mercosur, Bolivia y Chile para la gestión de oportunidades laborales y, en consecuencia, para la formación de la red de empleo migratorio (hallazgo 1.1). A ello cabe agregar que, con base en la información levantada, se determinó que la estructura de los SPE y la red de prestadores de servicios públicos habilitan una cobertura territorial suficiente, sin perjuicio de que existan oportunidades de mejora en el nivel de integración de los prestadores privados y universidades a la red, así como en la obligatoriedad del registro (hallazgo 3.3).

Con ambos antecedentes a la vista, la intermediación laboral se presenta como un desafío clave para la formación de la red de movilidad laboral de carácter transnacional, en el sentido de ser una instancia que facilite el encuentro entre la oferta y demanda a partir de la divulgación de vacantes de empleo. Con ello, se buscaría desarrollar y fortalecer iniciativas, instrumentos, procesos y acciones para que el grupo migrante pueda acceder al mercado laboral con herramientas.

El desafío de promover y facilitar la ruta regional de movilidad laboral se constituye a partir de los siguientes hallazgos:

Conectar la oferta y la demanda de migración laboral

En el análisis del marco normativo, se observó que, pese a consagrarse el principio de igualdad entre nacionales y extranjeros, existe tratamiento diferenciado en el ámbito laboral, pues se observan cuotas máximas de contratación de personas extranjeras en distintas industrias del sector privado. Asimismo, se identificaron limitaciones más generales para el desempeño de cargos públicos de la administración de los distintos Estados por parte de personas extranjeras (hallazgo 1.2).

También dentro del estudio del marco normativo, pero desde el punto de vista de una oportunidad, se visualizó la propuesta de un modelo común y fortalecido de reconocimiento formal de competencias mediante certificación, vinculado a un análisis prospectivo sobre la demanda de los mercados laborales del futuro (hallazgo 1.3).

Desde el punto de vista institucional, se constató que hay unidades o grupos que promueven y atienden temas migratorios dentro del Ministerio de Trabajo (Colombia, Ecuador, Perú y Uruguay) (hallazgo 2.3).

Por último, y desde lo operativo, el estudio advirtió que las líneas estratégicas misionales y funcionales de los SPE podrían permitir un modelo unificado de atención (hallazgo 3.1), complementado con un mayor desarrollo de modelos especializado de atención (lo que sí se observó en el caso de Colombia) (hallazgo 3.4).

En este sentido, considerando las causas que dieron origen al Proceso de Quito —dar respuestas a la crisis de refugiados y migrantes venezolanos— y el espíritu del presente proyecto —la integración de los Estados Miembros del PdQ para la creación de una ruta de movilidad laboral—, resulta fundamental identificar los ajustes básicos y especializados que requiere la ruta de empleabilidad de los SPE respecto a un grupo con características y necesidades particulares, como lo es la población migrante.

Con relación a lo anterior, **la estrategia colombiana para atención de la población migrante proveniente de Venezuela ha corroborado la dificultad que enfrentan las y los migrantes para vincularse al mercado laboral** (Consejo Nacional de Política Económica y Social, República de Colombia 2018, 67), debido a aspectos tales como el complejo proceso que supone la convalidación de títulos de educación superior o la dificultad para certificar experiencias laborales o de competencias (Consejo Nacional de Política Económica y Social, República de Colombia 2018, 52), la ausencia de una atención diferencial a personas migrantes, entre otros. Frente a ello, se implementaron medidas específicas y diferenciadas para atender las particularidades del grupo, lo que refuerza la idea de que existe el desafío de promover y facilitar una ruta laboral de empleabilidad.

Por otro lado, y desde la mirada de quienes generan oportunidades de empleo, se ha determinado que América Latina es la región con más brechas, donde 4 de cada 10 empresas manifiestan tener dificultad para contratar a trabajadores competentes (*La integración socioeconómica de las personas migrantes y refugiadas venezolanas en América Latina y el Caribe* 2019). En este sentido, se han identificado barreras a la contratación desde la perspectiva de las y los empleadores, quienes por lo general desconocen la normativa relativa a la migración y su articulación con disposiciones laborales. Además, se les dificulta comprobar la experiencia laboral de quienes postulan a los puestos de trabajo, e incluso se han constatado riesgos de rechazo por acciones de discriminación positiva: los empleadores evitarían difundir que en su sector productivo o industria se contrata a migrantes (BID, OIT y USPE 2019).

Lo anterior representa la labor que tienen actualmente los SPE, la cual debe ir más allá de ayudar a los buscadores de empleo a encontrar trabajo y a las empresas a cubrir los puestos disponibles. También implica apoyar la alineación de la oferta y la demanda de habilidades en el mercado laboral (BID, AMSPE y OCDE 2015, 104).

Integrar y mejorar la gestión de información territorial

El desafío de integrar y mejorar la gestión de información territorial deriva de lo siguiente:

El diagnóstico identificó al Acuerdo sobre Residencia de los Estados Parte del Mercosur como el principal instrumento que se debe tener en cuenta para la formación de la red de empleo migratorio (hallazgo 1.1). Sin embargo, a partir del levantamiento de información primaria (principalmente entrevistas realizadas por el equipo consultor), el estudio constató un alto grado de desconocimiento acerca de dicho acuerdo, tanto a nivel de servicios como en el caso de potenciales solicitantes. Por otro lado, en el análisis del ámbito operativo de los SPE, se hallaron restricciones en su disponibilidad de recursos tecnológicos, lo que limita la calidad y gestión de la información con pertinencia territorial (hallazgo 3.3).

Además de los hallazgos ofrecidos en el diagnóstico, en el ámbito regional y en el contexto del presente documento, la IV Reunión técnica del Proceso de Quito, Capítulo de Buenos Aires, ha reconocido la «importancia de avanzar, en mecanismos o plataformas de intercambio de información que permitan fortalecer las políticas públicas nacionales sobre distintas áreas (salud, educación, asistencia, protección social, movilidad, control migratorio, etc.), asegurando el respecto al derecho a la privacidad y protección de datos» (Declaración conjunta de la IV Reunión técnica internacional sobre movilidad humana de nacionales venezolanos 2019).

Al respecto, la base de datos estadísticas internacionales de migración laboral (ILMS por sus siglas en inglés)¹² dio cuenta de lo valioso que resulta un manejo adecuado de información de esta naturaleza para un proyecto con alcance transnacional. La iniciativa tiene como virtud el haberse propuesto reunir todas las fuentes de datos oficiales del gobierno sobre las existencias y los flujos de trabajadores migrantes dentro de la región, así como sobre los nacionales de países de la ASEAN (Asociación de Naciones del Sudeste Asiático) que trabajan en el extranjero.

En términos generales, una adecuada gestión de información permitiría satisfacer de manera eficaz las necesidades de oferentes y buscadores de empleo. En este sentido, mientras más cierta, veraz y oportuna sea la información de vacantes y perfiles de búsqueda, más probabilidades hay de que se use la plataforma. Y, desde el punto de vista de los SPE, permitiría generar instancias de promoción de mejores vías de articulación, y con ello fortalecer líneas de servicio que actualmente se desarrollan (como, por ejemplo, mejorar los servicios de orientación con base en información prospectiva de la demanda de trabajo y no histórica)¹³.

La estrategia 2020 de los SPE de la Unión Europea considera como factor relevante los cambios producidos por las innovaciones tecnológicas, cuestión que no solo supone modernización en la prestación de servicios, sino también alteraciones en los mecanismos básicos del mercado laboral (como los métodos de contratación de trabajadores o las formas de solicitar empleo). Además, la tecnología permitirá a los SPE incrementar sus capacidades como intermediarios de la información, siempre y cuando se cuente con una estructura institucional de gestión de operaciones (*Contribución de los Servicios de Públicos de Empleo a la Estrategia Europa 2020* 2020, 3).

Contar con información de los mercados laborales permitiría un conocimiento más acabado de los múltiples cambios que van ocurriendo continuamente, así como garantizar la máxima difusión y aprovechamiento de la información pertinente. **La disponibilidad de datos desagregados y de carácter local es un elemento necesario para la labor de los actores territoriales**, ya que les permite trabajar sobre sistemas más flexibles y ajustados a la realidad del mercado del trabajo en concordancia con las necesidades del servicio. Así, por ejemplo, permitiría facilitar el monitoreo de ocupaciones con déficit o superávit entre los países, y con ello guiar al mercado laboral regional hacia donde están requiriendo más o menos personas. Los datos locales pueden ser útiles para una comprensión completa de las oportunidades y dificultades locales, tanto del presente como del futuro (BID, AMSPE y OCDE 2015, 99).

12 Se trata de una iniciativa del proyecto de la OIT financiado por el Gobierno canadiense sobre la acción tripartita para la protección y promoción de los derechos de los trabajadores migrantes en la región ASEAN (ASEAN Triangle). Involucra a los siguientes países: Brunéi Darussalam, Camboya, Indonesia, República Democrática Popular Lao, Malasia, Myanmar, Filipinas, Singapur, Tailandia y Vietnam.

13 Sin perjuicio de ello, es importante mencionar que el grupo objetivo referido en el estudio (población migrante) en muchas ocasiones requiere de programas de acompañamiento que van más allá del acceso a información sobre vacantes de empleo u orientación laboral en general, y que supone prestaciones que permitan su efectivo establecimiento en el país receptor.

Marco operativo y funcional de la red de movilidad

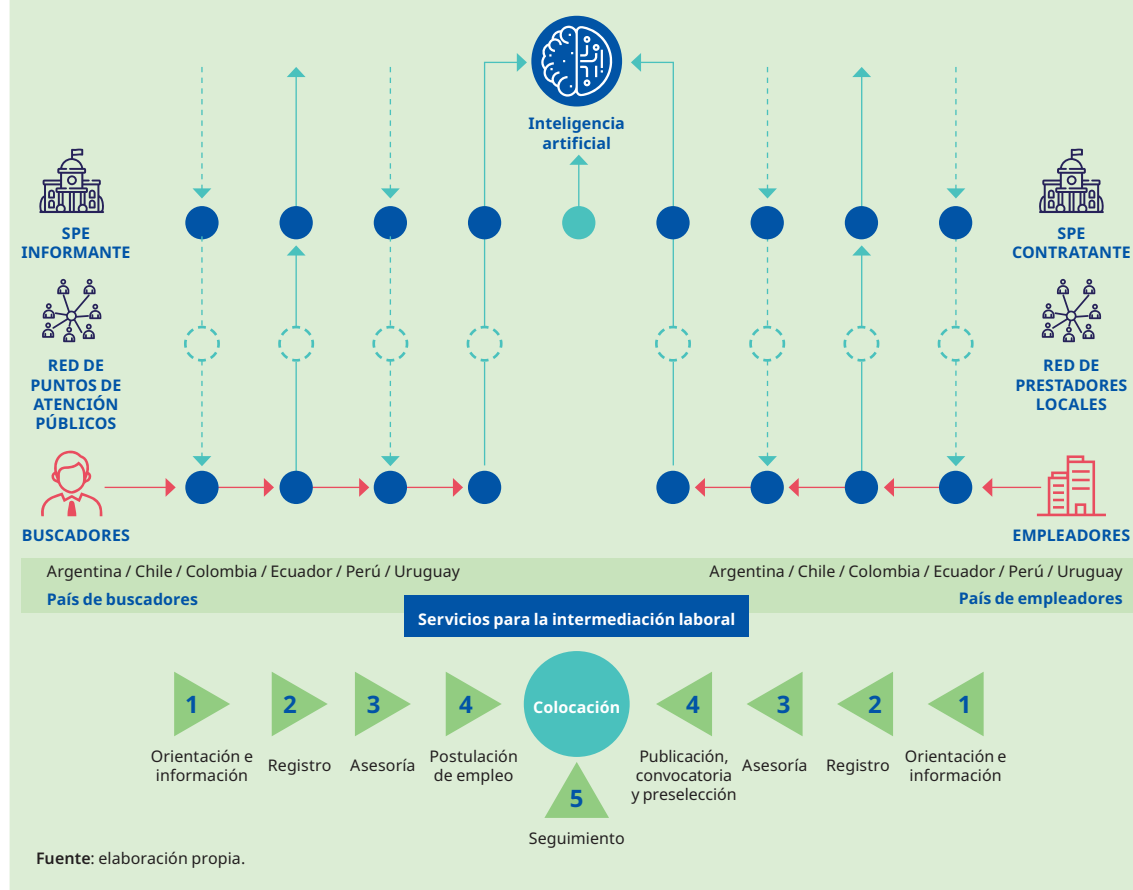
La literatura relativa a la gestión estratégica de las organizaciones da cuenta de la importancia de relacionar la estrategia con la gobernanza y los procesos operacionales para poder funcionar exitosamente (Kaplan y Norton 2008, 197).

Este capítulo tiene como propósito proponer un marco operativo y funcional de la red de movilidad laboral transnacional a partir del eje estratégico N.º 2 (ruta de movilidad laboral), considerando a los diferentes actores involucrados —buscadores de empleo, empleadores, SPE y la red de prestadores— y su trayectoria o intervención en la ruta de movilidad laboral, y tomando en cuenta las características particulares de la población migrante.

Marco operativo y funcional

El gráfico 5 presenta el marco operativo y funcional de la red de movilidad laboral.

► Gráfico 5. Marco operativo y funcional de la red de movilidad laboral



El marco operativo y funcional se inserta en el segundo eje estratégico: ruta de movilidad laboral.

Considerando el hecho de que tanto la población migrante como los empleadores se enfrentan a barreras de variada naturaleza que dificultan la inclusión laboral y la contratación, se diseñó una ruta funcional que ofreciera facilidades para una colocación efectiva.

Es importante destacar que, en la elaboración del marco para la operatividad y funcionalidad de la red, se ha considerado que los servicios han de prestarse tanto a nacionales como a extranjeros, con el fin de fortalecer la igualdad de oportunidades entre ambos. Sin perjuicio de ello, se contemplan también prestaciones especializadas y diferenciadas¹⁴ desde el punto de vista de los usuarios (buscadores de empleo y empleadores), con la correspondiente capacitación a los funcionarios del SPE que ello requiere (por ejemplo, jornadas de sensibilización sobre la contratación de personas migrantes), a fin de incentivar la activación del mercado laboral considerando el contexto de la movilidad. El relato que sigue, por tanto, se centra en aquellos aspectos diferenciados y particulares.

En ese sentido, tal como se enuncia en el Reglamento de EURES, el panorama actual de interdependencia de los mercados de trabajo requiere de una colaboración entre los servicios de empleo. Ello justifica la necesidad de establecer una red de colaboración como la que se propone, que agrupe las ofertas de empleo de los países de la red, que permita responder a ellas y que ofrezca un enfoque común para compartir información necesaria que facilite la cooperación (Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea 2016, considerando 5).

El marco se compone de una cartera de **funciones y servicios** que se estiman óptimos para la integración de los SPE y la conformación de la red, y que han de ofrecerse tanto al **buscador**¹⁵ de empleo como a los **empleadores**.

En la imagen, los **servicios** se indican en la parte inferior en color gris y corresponden a: **1.** orientación e información; **2.** registro; **3.** asesoría; **4.** postulación de empleo (para el buscador) o publicación, convocatoria y preselección (para el empleador), procesos que al conjugarse dan lugar a la colocación y, con ello, a una intermediación efectiva, y **5.** seguimiento poscolocación.

Como se mencionaba, el marco operativo comprende dos grandes destinatarios: los **buscadores de empleo**, por un lado (representados en el gráfico con color rosado), y los **empleadores**, por el otro (representados en el gráfico con color verde). Además, y como parte de la ruta, también se encuentran integrados una **red de prestadores locales** y los **SPE** del país del buscador o empleador, según el caso.

En última instancia, y como se señaló en el resumen de la propuesta del presente documento, el tercer eje estratégico corresponde a un **sistema informático**, el cual se representa en la parte superior del gráfico con el ícono de una nube roja. La plataforma tecnológica tiene como objetivo disponer e integrar información del mercado laboral para poder conectar la oferta y la demanda laboral de migrantes y fortalecer las capacidades de los SPE para alimentar al sistema con **información de calidad**, todo mediante el uso de inteligencia artificial.

La creación del sistema informático permitiría que sean los propios usuarios quienes accedan a dicha plataforma y gestionen los servicios que desean (orientación e información, asesoría, postular a un empleo, etc.), sin perjuicio de que cada una de las etapas de la ruta pueda realizarse de manera presencial ante los servicios de empleo. En este caso, funcionarios del servicio prestarán colaboración a los usuarios, y serán ellos quienes interactúen con la plataforma o incluso, eventualmente, ante alguno de los prestadores de la red.

¹⁴ Dado que el marco operativo y funcional que se propone incluye tanto a nacionales como a extranjeros, las prestaciones diferenciadas se refieren a aquellos servicios que atienden al contexto particular de las personas migrantes que buscan empleo o de los empleadores que deseen publicar ofertas dirigidas a ese grupo, y las características particulares y necesidades específicas que de ello derivan, en oposición a los servicios básicos y generales (no diferenciados) que se ofrecen a los usuarios indistintamente de que sean nacionales o extranjeros.

¹⁵ La persona buscadora de empleo se identifica en este modelo con la figura del «trabajador/a» estudiada a la luz de la plataforma EURES, que contempla tanto a la persona que tiene actualmente un vínculo laboral con determinado/a empleador/a, como también a aquella persona que está en busca de una oportunidad.

► Desde la posición del buscador de empleo:

En primer lugar, quienes busquen empleo podrán acceder a **orientación e información**¹⁶ sobre el mercado de trabajo. La flecha apunta desde la plataforma al buscador porque se trata de información que ofrece el sistema informático al usuario y que se encuentra a su disposición.

Luego, en caso de que este pretenda gestionar la búsqueda de oportunidades de trabajo en el extranjero, deberá necesariamente **registrarse** en la plataforma y en el SPE, en razón de lo que logra prever el Convenio Núm. 88 sobre el servicio de empleo (1948) de la OIT.

Realizado el registro, este podrá acceder a los servicios de **asesorías y/o postulación de empleo**. En ese último caso, se configura la labor **de intermediación laboral** que cumplen los SPE y se sube su información y preferencias a la plataforma para que logre encontrar ofertas de trabajo.

► Desde el punto de vista del empleador:

La otra dimensión del marco operativo y funcional se observa desde la posición de los empleadores, quienes pueden acceder a los mismos servicios, y de la misma manera, que los buscadores (presencialmente, concurriendo a los SPE, mediante la red de prestadores, o bien de manera autónoma por medio de la plataforma). Sin embargo, a diferencia del caso anterior, en este la intermediación laboral se inicia con los procesos de publicación, convocatoria y preselección.

Así, entonces, una vez que se produzca el encuentro entre la oferta de trabajo y la postulación, se estaría produciendo la **intermediación laboral**, que será exitosa en la medida en que se logre la colocación.

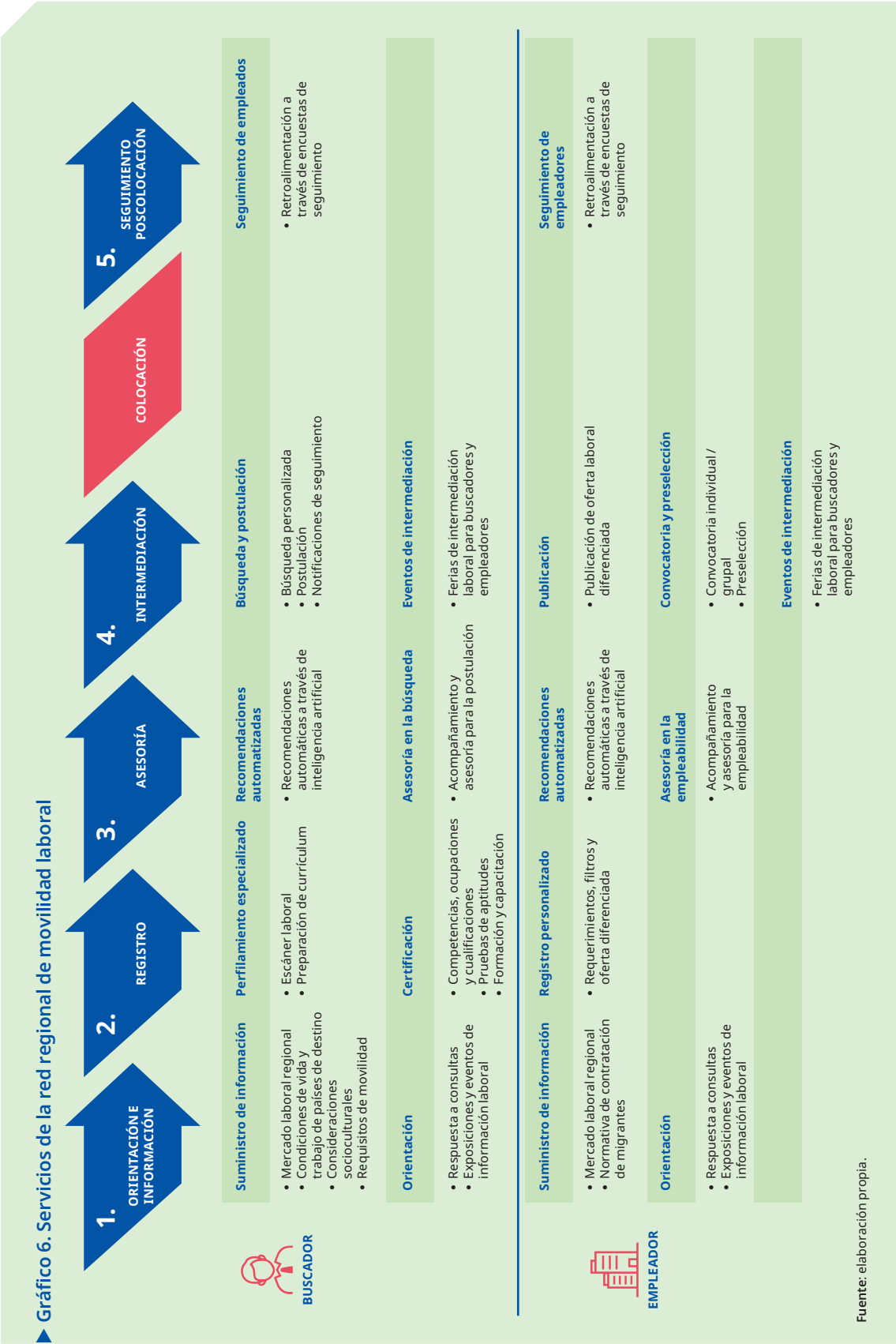
Servicios y capacidades mínimas de la red de movilidad laboral

El presente apartado pretende ofrecer un panorama de cuáles serían los servicios que la red de movilidad laboral ofrecería a los buscadores de empleo y a los empleadores, considerando las especiales circunstancias que supone la movilidad laboral.

Luego, se presentará una visualización de las capacidades mínimas necesarias para la funcionalidad del marco operativo y de los servicios que debiera de ofrecer la red. A continuación, se presentarán las barreras que se han constatado respecto a las capacidades mínimas para el funcionamiento del marco operativo, y las acciones conducentes a su mitigación.

Servicios de la red regional de movilidad laboral

El gráfico 6 permite visualizar los servicios que, se estima, debería ofrecer la red regional de movilidad laboral, tanto para el buscador de empleo como para el empleador.



Según se observa, los servicios se determinaron a partir de las funciones que regularmente realizan los SPE, en tanto instituciones que suelen planificar y ejecutar muchas de las políticas activas del mercado laboral, lo que ciertamente incluye «ayudar a las y los trabajadores a encontrar empleo, a las empresas a cubrir vacantes, así como también, facilitar los ajustes del mercado laboral y amortiguar el impacto de las transiciones económicas» (BID, AMSPE y OCDE 2015, 14). Asimismo, se tuvo a la vista lo establecido por el Reglamento de 2016 de la Unión Europea relativo a una Red Europea de Servicios de Empleo (EURES), y otros documentos semejantes.

En esta primera parte, se definirá en términos generales en qué consiste cada servicio, y se atenderán las diferencias y especificaciones pertinentes según se trate de servicios ofrecidos a buscadores de empleo o a empleadores.

Orientación e información¹⁷

La orientación constituye el primer eje de las políticas activas de empleo y supone un rol activo de la persona (buscadora o empleadora) para una mejor toma de decisiones acerca de cuestiones laborales¹⁸.

También debería suministrarse información sobre el mercado laboral regional a partir de la compilación de datos de diversa naturaleza sobre vacantes laborales y postulaciones (BID, AMSPE y OCDE 2015, 14), que luego se reflejen en estadísticas con las principales tendencias¹⁹ (relativas al promedio de sueldos, tasas de empleabilidad, desempleo, proyecciones, etc.). Dado el contexto de la migración laboral, debería también abarcar información sobre los países de destino (condiciones y costos de vida en los distintos países), requisitos de movilidad (para los buscadores) y sobre la normativa de contratación de migrantes (para los empleadores)²⁰. Respecto a esto último, es recomendable también que se incorpore información básica, tanto para empleadores como para buscadores de empleo, sobre reclutamiento ético y derechos laborales, según la vacante y el tipo de vinculación ofertada²¹.

En cuanto al alcance de estos servicios, la «información» corresponde a un servicio unidireccional, en tanto que se encuentra disponible para la persona buscadora de empleo. Por su parte, la «orientación» implica una doble vía: supone conocer al usuario y, con base en sus consultas, guiarlo.

La literatura revisada permite comprender el valor de la orientación e información en la cartera de servicios (García-Hernández y Cortés-Pascual 2018, 144-145). Pero, más allá del acompañamiento que pudiera ofrecer a las personas, o su utilidad para el fomento de la empleabilidad y activación del mercado, en el marco del presente documento se estima deseable que los primeros esfuerzos para la conformación de la red de movilidad conduzcan a la integración y disponibilidad de la información que cada SPE maneja, lo que permitiría mejoras en la colocación de la población migrante.

17 Dado que el prototipo de la plataforma, de manera más inmediata, viene a superar brechas asociadas a la gestión de información, su disponibilización está enfocada en la mejor orientación posible de usuarias y usuarios, sin que necesariamente haya existido registro previo. Se reconoce que, en el diseño de la ruta de empleo de Colombia, el registro es un presupuesto para el acceso a los demás servicios; sin embargo, la sociabilización de información es una virtud de base desarrollada por el prototipo del presente documento, de ahí que sea anterior al registro.

18 Por ejemplo, el Reglamento (UE) 2016/589 que regula EURES dispone en su art. 24 lo siguiente: «deberán proporcionarle información y orientación sobre las oportunidades de contratación y, en particular, le ofrecerán los siguientes servicios: a) información sobre normas específicas relativas a la contratación desde otro Estado miembro y sobre los factores que puedan facilitar dicha contratación».

19 Al respecto, se toma como ejemplo lo dispuesto por el Reglamento de EURES de 2016 en su art. 29: «La Comisión y los Estados miembros supervisarán y harán públicos los flujos y las tendencias de movilidad laboral dentro de la UE sobre la base de las estadísticas de Eurostat y de los datos nacionales disponibles».

20 Interesa destacar que se trata de suministrar información de carácter genérico, ya que más adelante en la ruta de movilidad se ofrece el servicio de asesoría, que busca ofrecer información ajustada a las necesidades de los usuarios.

21 En este sentido, el documento *Principios generales y directrices para la contratación equitativa y definición de las comisiones de contratación y los gastos conexos* (2019) de la OIT ofrece una sistematización de amplio alcance tanto de los principios generales como de las directrices prácticas sobre el tema de contratación equitativa.

Registro

El registro de vacantes tendría lugar cuando quien busca empleo pretende gestionar una oportunidad laboral en el extranjero o, en el caso del empleador, reclutar trabajadores.

En el contexto de la movilidad laboral, la implementación de un registro resulta en una buena práctica por cuanto hay experiencias que han demostrado que permitiría controlar o prevenir posibles abusos, como la explotación laboral, la vulneración de derechos del trabajo, formas de trabajo forzoso²², e incluso regular y monitorear a los empleadores en sus prácticas de contratación respecto de un grupo de población que presenta características particulares. En definitiva, el registro se presenta como una forma de proteger y garantizar los derechos de la población migrante.

Una vez que los usuarios se registran, les permitirá acceder a servicios ajustados a sus intereses y necesidades particulares, teniendo siempre a la vista el carácter diferenciado de lo que demandan (la búsqueda de empleo en el extranjero, en el caso de los buscadores, y la búsqueda de perfiles de trabajadores migrantes, en el de los empleadores).

► Al buscador de empleo:

- Acceder a un perfilamiento especializado, lo que comprende la creación de un currículum que atienda la formación y experiencia debidamente acreditadas.
- La posibilidad de certificar competencias/cualificaciones²³.

Al respecto, en instancias del Proceso de Quito se determinó que correspondía evaluar el establecimiento de un grupo de trabajo sobre materias de convalidación y/o revalidación de títulos, para intercambiar buenas prácticas y experiencias a fin de facilitar los procesos, conforme a las normativas nacionales (*Hoja de Ruta del Capítulo de Buenos Aires* 2019, numeral 1). En este sentido, el sistema de la Unión Europea se ha observado como una buena práctica para el reconocimiento de cualificaciones y habilidades.

La Red EURES ha comprendido la importancia de la colaboración de los Estados en esta materia, en el sentido de promover la elaboración de un listado cruzado de capacidades/competencias que compatibilice los distintos sistemas nacionales²⁴, con el fin de facilitar y promover una movilidad laboral que permita a la persona migrante integrarse de manera real al mercado laboral. Y así lo ha plasmado en el reglamento que regula su funcionamiento.

Dentro de las distintas iniciativas revisadas, destacan algunos de los objetivos que se ha propuesto ChileValora, como 1) reconocer formalmente las competencias laborales de las personas, independientemente de cómo las hayan adquirido y de si cuentan o no con un título o grado académico; y 2) generar un catálogo de 940 perfiles laborales a partir de los cuales se establezca un proceso de certificación de competencias laborales (*La Integración Socioeconómica de las personas migrantes y refugiadas venezolanas en América Latina y el Caribe* 2019).

22 En ese sentido, resulta ejemplificador el Registro Único de Trabajadores Extranjeros en Colombia (RUTEC), implementado por Colombia como parte de las adaptaciones que realizó a la ruta de empleabilidad para la población proveniente de Venezuela. El RUTEC se implementó como una plataforma para cuantificar, identificar, diagnosticar y supervisar la situación laboral de los extranjeros junto con las condiciones de trabajo, con el fin de vigilar el cumplimiento de las normas laborales (USPE 2020, 22).

23 A pesar de que muchos de los migrantes cuentan con altos niveles educativos y han trabajado en su país de origen, se ha constatado que existen múltiples dificultades para que puedan acceder a mecanismos de certificación de competencias o cualificaciones, o para acreditar su experiencia laboral, lo que dificulta enormemente su acceso al mercado de trabajo. Los documentos *Inclusión laboral para la población migrante proveniente de Venezuela en Colombia. Sistematización del Piloto para la identificación de barreras de acceso al mercado laboral del servicio público de empleo* (BID, OIT y USPE 2019) y *La Integración Socioeconómica de las personas migrantes y refugiadas venezolanas en América Latina y el Caribe* (2019) han sido reiterativos en ello, y el tema ha sido considerado como una de las cuestiones relevantes que se deben tener presentes en las agendas públicas respectivas.

24 La «clasificación europea» se refiere a la elaboración de una terminología normalizada de profesiones, capacidades, competencias y cualificaciones cuyo objetivo es facilitar la presentación de demandas de empleo en línea dentro de la Unión Europea. Considerando 32 del Reglamento de EURES.

En lo que respecta a este tema, debe distinguirse la convalidación de títulos o profesiones, que se refiere a estudios universitarios y suele ser labor del Ministerio de Educación o algún otro y, por tanto, escapa a la competencia que pudieran tener los SPE. La certificación laboral de oficios se refiere a cuestiones de carácter técnico y sí puede ser de competencia de las agencias, en colaboración con otros actores, y es allí donde se propone hacer énfasis. Por último, también se distinguen las certificaciones de cualificaciones, que corresponden al reconocimiento formal de aptitudes, conocimientos y destrezas necesarios para cumplir con éxito las actividades que componen una función laboral, según estándares definidos por el sector productivo²⁵, y que también se propone que sea atribución de los servicios de empleo.

El Centro Interamericano para el Desarrollo del Conocimiento en la Formación Profesional (CINTEFOR, s. f.) de la OIT podría ofrecer el marco común a los países de la red y ser útil para la unificación de criterios que permitan mejorar la empleabilidad de las personas migrantes, internacionalizar las competencias laborales y/o cualificaciones y, así, facilitar la contribución de las personas migrantes al mercado laboral.

Asimismo, el estudio *Análisis comparativo de sistemas de evaluación y certificación de competencias laborales de las personas en los países de la Alianza del Pacífico*²⁶ constituye un insumo clave para tener en cuenta, ya que busca ofrecer una hoja de ruta para alcanzar el reconocimiento mutuo de títulos y la homologación de los sistemas de certificación en el mediano y largo plazo, desde una mirada regional y contando con la participación de actores relevantes de la Unión Europea. Aunque el estudio se enfocó en los países miembros de la Alianza del Pacífico (AP), y participaron solo tres de los seis países que se han observado en el presente análisis²⁷, persigue igualmente un objetivo integrador y con miras a avanzar hacia una movilidad dentro de los mercados laborales.

En ese sentido, el estudio identificó la necesidad de establecer las condiciones técnicas y de coordinación necesarias entre los actores públicos y privados, que permitan avanzar en lo que denominó «Ruta hacia la homologación de los sistemas nacionales de certificación de competencias laborales», que operan en los distintos países de la región. Esta ruta describiría el camino que deben seguir dos o más países interesados para avanzar hacia un «acuerdo de homologación» entre sus sistemas de certificación de competencias laborales, que permita que los trabajadores certificados en alguno de los países firmantes del acuerdo puedan hacer valer sus competencias adquiridas en tales destinos, facilitando su integración y desarrollo laboral. Una vez alcanzado este «acuerdo de homologación» entre los países, cualquier trabajador/a que sea certificado en sus competencias laborales en alguno de los cuatro países miembros de la AP podría hacer valer su certificado en el otro país, respecto de los estándares de competencia que formen parte del acuerdo (*Análisis comparativo sistemas de evaluación y certificación de competencias laborales de las personas en los países de la Alianza del Pacífico* 2020).

Aunque el estudio comparativo se enmarca en un proyecto de largo plazo, tiene la virtud de reconocer los principales desafíos y proporcionar recomendaciones que se deben seguir para avanzar en un sistema unificado de homologación, y es recomendable buscar instancias para hacerlo extensivo a los países miembros del Proceso de Quito.

25 La definición de cualificación fue referenciada a partir de la Ley 20267 de 2008 que crea el Sistema Nacional de Certificación de Competencias Laborales y perfecciona el estatuto de capacitación y empleo, de Chile.

26 El estudio fue llevado a cabo durante el año 2020 y es resultado de los compromisos adquiridos por el Grupo Técnico Laboral (GTL) de la Alianza del Pacífico en la Declaración de Lima suscrita en el marco de la XIV Cumbre Presidencial, celebrada en julio de 2019. En él, participaron representantes de distintas entidades del ámbito público y privado de Chile, Colombia, México y Perú, además de delegados del Programa EuroSociAL+ y representantes de la Unión Europea.

27 Comisión del Sistema Nacional de Certificación de Competencias Laborales de Chile (ChileValora); Servicio Nacional de Aprendizaje de Colombia (SENA); y Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo de Perú (MTPE).

► **Al empleador:**

- El registro le permite acceder a requerimientos, filtros y oferta con carácter diferenciado; por ejemplo, en el caso de que en su país de origen no contara con los profesionales necesarios y decidiera iniciar una búsqueda en el extranjero.

Asesoría

Los buscadores de empleo carecen de información adecuada sobre oportunidades laborales en el exterior. Por su parte, los empleadores necesitan de herramientas eficientes para contratar a trabajadores que se ajusten al perfil que requieren (OIM 2010, 168). De esa manera, la asesoría se distingue de la orientación por ofrecer un enfoque más específico respecto de las necesidades del usuario y por ofrecer la elaboración de planes individuales de búsqueda de oportunidades laborales en el extranjero o de trabajadores migrantes, y todo lo que ello conlleva.

Al respecto, y en el marco del Proceso de Quito, se ha destacado la importancia de la colaboración de los SPE en el intercambio de información sobre el mercado laboral, específicamente de vacantes de empleo, como un elemento clave para fomentar una migración más orientada, ya que permite a las personas ver qué ofertas existen a nivel regional antes de iniciar el proceso de movilidad (*La Integración Socioeconómica de las personas migrantes y refugiadas venezolanas en América Latina y el Caribe* 2019).

Intermediación

La intermediación laboral consiste en facilitar el encuentro entre la oferta y demanda de trabajo (BID, AMSPE y OCDE 2015, 14). Como se desprende del gráfico 6, se ofrecen eventos de intermediación tanto para el buscador como para el empleador, pero además la intermediación supone otros servicios, según la perspectiva de cada uno.

En esta etapa, cobran importancia diversos aspectos regulatorios sobre los cuales han de establecerse los estándares mínimos y requerimientos de las ofertas y vacantes que se gestionan, de modo que se puedan detectar anticipadamente prácticas fraudulentas (sustitución de contratos, incumplimiento de normas laborales, cobros indebidos, etc.) (OIM 2010, 172).

De acuerdo con el documento *Políticas Públicas sobre Migración Laboral. Herramientas y buenas prácticas* (OIM 2010), se han observado una serie de ventajas del modelo de reclutamiento que involucra a los SPE que se encuentran integrados en una red como la que se propone (desde el país del buscador, por un lado, y del país del empleador, por el otro). Entre estas ventajas, se dice que posibilita el seguimiento constante del proceso, permite incorporar los derechos directamente en el procedimiento, fortalece la colaboración entre las autoridades de los países involucrados y, por último, mantiene vinculados las políticas de trabajo del país y el volumen y los términos de contratación de trabajadores en y desde el exterior (OIM 2010, 172).

Respecto de quien busca empleo, la intermediación consiste en ofrecerle orientación sobre la búsqueda laboral y el proceso de postulación. Respecto del empleador, se distingue en primer término la publicación de la oferta, a lo que siguen la convocatoria y la preselección. Una vez que se produce el encuentro entre la oferta de trabajo y un buscador, se configura la colocación.

Seguimiento poscolocación

Producida la colocación, se propone una quinta y última etapa de un seguimiento posterior a la contratación. Se trata de una práctica que ha sido sugerida como parte de los ajustes de la ruta de empleabilidad en Colombia (USPE 2020, 36) en el contexto de la migración de la población venezolana y que también realizan otras redes como EURES²⁸.

El seguimiento, que podrá realizarse por medio de encuestas (tal como se ha sugerido en Colombia), busca fortalecer la retroalimentación de los procesos de selección, con el fin de poder integrar más información para el proceso de orientación y asesoría a los usuarios que recurren a la red (por ejemplo, causas de rechazo de las postulaciones o la percepción de barreras al ingresar al mercado laboral).

Para finalizar el presente apartado, se debe mencionar que el diagnóstico previo dio cuenta de los puntos de encuentro y diferencias entre los servicios ofrecidos por los SPE de los países en estudio. El análisis expuso que, en general, los modelos de atención de los SPE cumplen con funciones como registro, orientación ocupacional y asesorías en la búsqueda de empleo, lo que evidencia una base común que permitiría la integración de dichos modelos, sin perjuicio de que la forma en que cada uno presta sus servicios y cómo se hace operativa la ruta de empleo pueden efectivamente diferir entre uno y otro. En ese sentido, existiría un trabajo de largo plazo y dinámico a la vez, en el entendido de que las políticas de cada país van cambiando. Pero esta iniciativa lo que busca establecer es la base de operación, indistintamente de si un SPE se une con un servicio o con su oferta completa. La información —su disponibilidad y calidad— es la base de cualquier iniciativa que se quiera emprender.

Capacidades mínimas de la red y barreras y acciones para su mitigación

El gráfico 7 permite visualizar las capacidades mínimas necesarias para la funcionalidad, definida a partir de la cartera común de servicios de la red para la movilidad laboral regional.

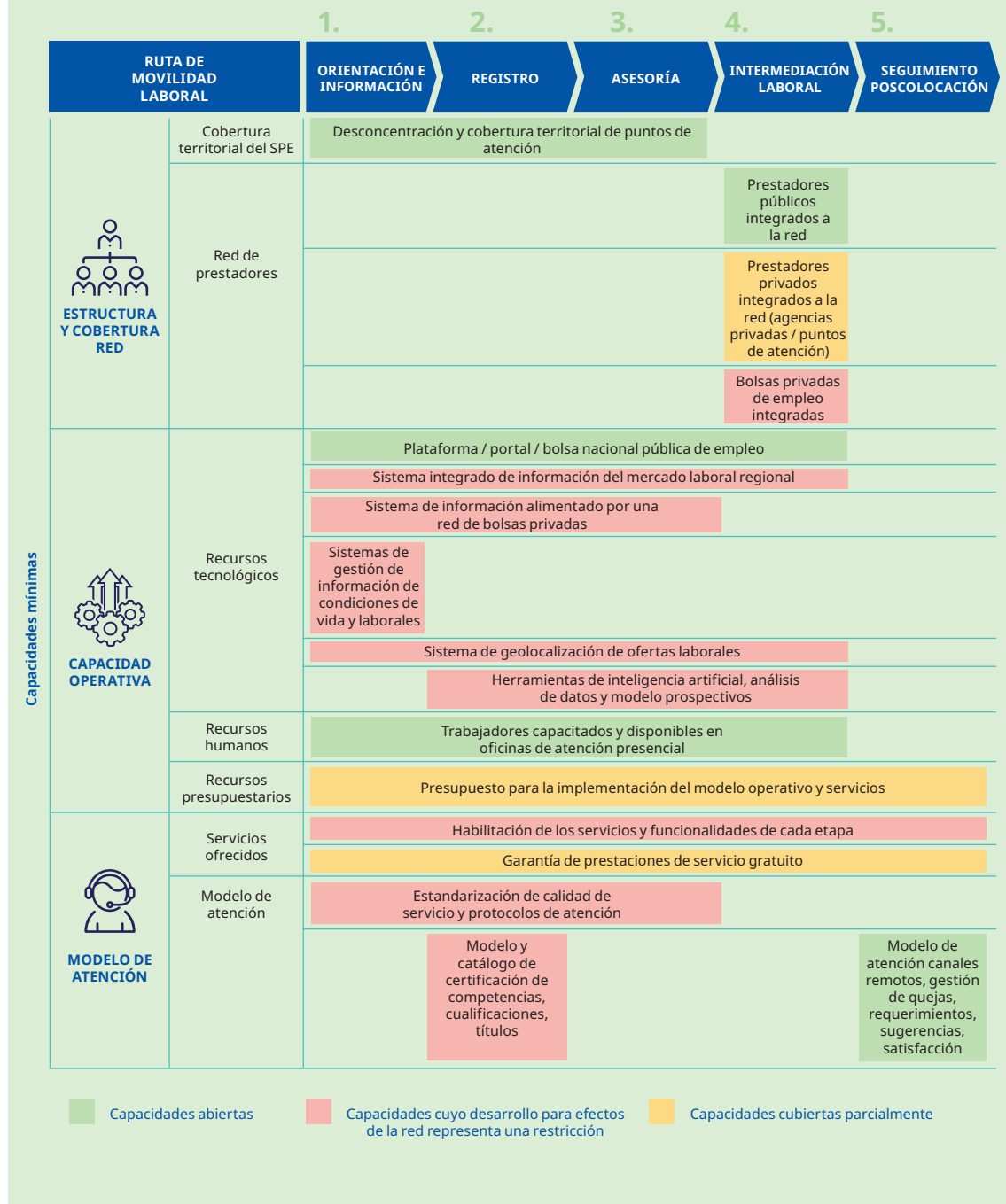
En lo inmediato, se acompañará con el cuadro 7, que atiende estas capacidades mínimas abordadas en mayor o menor medida, presentándolas como oportunidades o barreras, según el nivel de desarrollo que hayan presentado los distintos SPE en el diagnóstico y, sobre las cuales se proponen acciones de mitigación.

28 El art. 25 del Reglamento de EURES señala: «1. Previa solicitud de un trabajador o de un empresario, los miembros, y en su caso los socios de EURES, facilitarán:

a) información general sobre la asistencia posterior a la contratación, como la formación en materia de comunicación intercultural, cursos de idiomas y apoyo con miras a la integración, incluida la información general relativa a las oportunidades de empleo para los miembros de la familia del trabajador;

b) en lo posible, los datos de contacto de las organizaciones que ofrezcan asistencia posterior a la contratación».

► Gráfico 7. Capacidades mínimas de la red de movilidad



► Cuadro 7. Barreras y oportunidades de la red de movilidad

DIMENSIÓN	SUBDIMENSIÓN	BARRERAS	OPORTUNIDADES Y LIMITACIONES	INICIATIVAS PARA RESOLVER BARRERAS
ESTRUCTURA, RED DE PRESTADORES Y COBERTURA	Cobertura territorial del SPE	Desconcentración y cobertura territorial de puntos de atención		
	Red de prestadores	- Prestadores públicos integrados a la red - Bajo nivel de integración y colaboración de prestadores privados a la red (agencias privadas / puntos de atención) - Falta de integración con bolsas privadas de empleo - Lagunas en regulación de agencias privadas de empleo - Bajos niveles de confianza por parte empleadores y trabajadores con respecto a la eficacia de la red - Baja oferta de puestos para migrantes por parte de empleadores	No hay incentivos que promuevan la colaboración de privados debido a la baja efectividad en la colocación por parte de los servicios públicos de empleo. Baja sensibilización a empleadores sobre contratación migrante Aunque esos niveles de confianza están asociados a la eficacia real, pueden ser producto de prejuicios e ignorancia al respecto	Modelo de incentivos y beneficios para la colaboración de prestadores y bolsas privadas a la red
	Recursos tecnológicos	- Limitaciones para la integración regional informática plataforma / portal / bolsa pública de empleo de cada país - Bajo acceso a información del mercado laboral regional y de condiciones de vida y laborales - No se dispone de sistemas de geolocalización de ofertas laborales - Necesidad de desarrollar herramientas de inteligencia artificial, análisis de datos y modelo prospectivos	Baja integración de la información a nivel nacional Bajo volumen de ofertas georreferenciadas territorialmente Alto costo de inversión para el desarrollo de herramientas requeridas	Sistema integrado con información de condiciones de vida y laborales con ofertas de empleo georreferenciadas Modelo de vinculación de oferta y demanda de empleo a través de inteligencia artificial
	Recursos humanos	Trabajadores disponibles en oficinas de atención presencial		
MODELO DE ATENCIÓN	Recursos presupuestarios	Falta de recursos presupuestarios para la implementación del modelo operativo y servicios	Limitaciones para el acceso a fuente de financiamiento y créditos públicos	Capacitaciones al personal de los SPE en gestión de colocación en el extranjero, con el objetivo de:
	Servicios ofrecidos	Habilitación de los servicios y funcionalidades de cada etapa	Los migrantes deberían poder acceder a los mismos servicios que una persona que esté basada en el país de destino	- No discriminar de servicios que ofrecen a nacionales / extranjeros - Estar sensibilizado sobre las necesidades específicas de trabajadores nacionales / transnacionales
	Modelo de atención	- No se garantizan las prestaciones de servicio gratuito - No hay estandarización de calidad de servicio y protocolos de atención - Modelo de atención canales remotos, gestión de quejas, requerimientos, sugerencias, satisfacción - No hay un modelo y catálogo de certificación de competencias, cualificaciones, títulos	No hay atribuciones para obligar a todos los actores a la prestación de servicios gratuitos, generando desincentivos Disímil regulación de cada país de procedimentalización de atención por parte del SPE No existe un modelo estandarizado de atención a población con discapacidades sensoriales Existe una propuesta desarrollada por la OIT	Nuevo modelo operativo y funcional de atención de migrantes Se debería incluir a otros países aunque no tenga todos los servicios mínimos Adaptación del modelo de atención para inclusión de personas con capacidades sensoriales Modelo de certificación de competencias, cualificaciones y títulos

Fuente: elaboración propia.

Del gráfico 7 y del cuadro 7, se puede desprender lo siguiente: en el lado izquierdo del gráfico 7, la fila de color gris oscuro indica las capacidades mínimas necesarias en relación con esos servicios de la red; tanto esas dimensiones como las subdimensiones (color gris claro) de las capacidades mínimas han sido consideradas a partir de lo recogido en el ámbito operativo y procedimental de los SPE desarrollado en el diagnóstico. Esta misma categorización se mantiene para el cuadro 7.

Existen capacidades que ya se encuentran resueltas —indicadas con color verde— y que, por lo tanto, no requieren de iniciativa alguna. Las de color naranja están cubiertas parcialmente (por ejemplo, de los seis países estudiados, solo algunos cumplen con lo indicado). Por último, las capacidades de color rosado son aquellas cuyo desarrollo representa una restricción para la red debido a que no existen las capacidades mínimas suficientes.

La literatura revisada ha revelado el beneficio de que exista una cooperación entre los SPE y los prestadores privados (Serrano 2007), en la medida en que los últimos podrían contribuir suministrando información, intercambiando anuncios de vacantes, realizando consultas o apoyando en la formación profesional. El riesgo, sin embargo, podría presentarse en la medida en que se impongan ciertos requisitos o estándares de funcionamiento, como medidas de protección de las y los trabajadores migrantes o respecto a la gratuidad de los servicios y al hecho de que existen lagunas en la regulación de las agencias privadas de empleo que no se encuentran resueltas por todos los países en estudio.

Las capacidades operativas mínimas son las que se encuentran en un mayor estado de deficiencia y las que, como se observa en la imagen siguiente, representan una limitación para la red. Se trata de recursos tecnológicos que cumplirían valiosas funciones en los SPE, «como el almacenamiento de información, y su recuperación e intercambio entre el personal estratégico y operativo en diferentes departamentos y en diferentes niveles regionales y unidades de servicio» (BID, AMSPE y OCDE 2015, 50), contribuyendo a la colaboración e integración de los servicios de empleo.

Frente a ello, el cuadro 7 propone como iniciativa la elaboración de un sistema integrado de información que funcione basado en la inteligencia artificial.

En cuanto al financiamiento, la forma en que este se estructura puede influir en la estabilidad de los servicios a lo largo del tiempo y, ciertamente, también en el tipo y la calidad de las prestaciones ofrecidas (BID, AMSPE y OCDE 2015, 65). Según la información recogida en la primera parte del estudio, se ha estimado que habría limitaciones para el acceso a fuentes de financiamiento y créditos públicos, que podrían generar limitaciones a la red.

Por último, respecto de las capacidades mínimas para cubrir el modelo de atención, estas se hallan en distintos estadios de desarrollo. Para esta dimensión, se propone la implementación de un nuevo modelo operativo y funcional de atención de migrantes, ya que, como se mencionó previamente, se han identificado brechas particulares respecto de este grupo, que requiere ajustes diferenciados. Por otro lado, en cuanto a la barrera que presupone la falta de un modelo o catálogo estandarizado de certificaciones de competencias laborales, el modelo desarrollado por la OIT (CINTERFOR) representa una oportunidad para la elaboración de uno acorde a las necesidades de la región.

Matriz de riesgos

El siguiente apartado tiene por objeto presentar un análisis de los riesgos que se podrían generar ante la eventual falta de cumplimiento de los objetivos estratégicos definidos más arriba.

Se trata de un análisis externo que comprende el impacto de las tendencias en la estrategia y operaciones que se buscan alcanzar con la red. Es lo que se denomina un análisis PEST, que evalúa las expectativas generales, así como los componentes políticos, económicos, sociales, tecnológicos, ambientales y legales (Kaplan y Norton, 2008, 72), centrados en el contexto específico de la red de movilidad y el marco para su operatividad y funcionalidad.

El gráfico 8 permite visualizar los riesgos asociados al logro de objetivos propuestos y las acciones de mitigación que se proponen, según se pasará a comentar, en función del reconocimiento crítico de aquellos pasajes que resulten menos autoexplicativos o que, por reconocidas circunstancias, merecen un tratamiento más detallado (*véase el gráfico 8*).

En el gráfico se observa lo siguiente: en función de la columna del extremo izquierdo, que indica los ejes estratégicos, se ordenan los riesgos²⁹ relativos al no cumplimiento de los objetivos estratégicos que se definieron a partir de ellos. Estos, a su vez, se ordenan según su naturaleza con base en la metodología PEST, donde «P» indica que se trata de un riesgo político; «E», uno económico; «S», uno sociocultural, y «T», una eventualidad tecnológico-técnica.

A continuación, se comentan de manera especial algunos de los riesgos referidos y aspectos de interés sobre las acciones de mitigación sugeridas:

Riesgos relativos al eje de gobernanza en red: cabe destacar, ante todo, la importancia de monitorear cuidadosamente el entorno de la política migratoria a nivel regional, frente a significativas mutaciones en los patrones migratorios y, en consecuencia, transformaciones de los escenarios políticos por la llegada al poder de coaliciones o partidos en cuya propuesta pueda notarse el riesgo de incurrir en prácticas de control y vigilancia que pudiesen importar un giro hacia un tratamiento «punitivo» de la migración (Domenech 2017), o bien orientaciones de carácter marcadamente restrictivo no necesariamente punitivas.

De manera muy cercana a lo dicho, se advierte el riesgo de una opinión desfavorable y de creciente intolerancia hacia las personas migrantes que se observa en todo el mundo, la cual puede naturalmente afectar y condicionar la política migratoria. En este sentido, según la Encuesta Gallup, que ofrece un instrumento aplicado en más de 160 países y, por ello, datos comparables a nivel mundial, Perú, Ecuador y Colombia lideran la lista de países que más se oponen a la llegada de extranjeros, posiblemente por el arribo masivo de personas provenientes de Venezuela, según desarrolla el diario *El País* (2020) de España. A modo de ejemplo, en la citada medición, en su versión de 2016, el 61 por ciento de los colombianos calificaba como positivo que los migrantes vivieran en su país. En 2019, la cifra se redujo al 29 por ciento.

En función de lo anterior, se propone el impulso de estrategias para visibilizar el potencial económico que pueden aportar los migrantes en el país de destino, siguiendo alguna de las recomendaciones que se han ofrecido en el marco del Proceso de Quito (*La Integración Socioeconómica de las personas migrantes y refugiadas venezolanas en América Latina y el Caribe* 2019), junto con el despliegue sistemático de esfuerzos de monitoreo y seguimiento de la opinión pública, la aplicación de políticas y la evolución de proyectos de ley en trámite. En el marco del Proceso de Quito, al advertirse la complejidad del contexto, se ha recomendado «unir esfuerzos simultáneos que se dan en el marco normativo y las actividades de desarrollo y coordinar una respuesta regional entre países dado que cualquier medida de un país

29 Para efectos del presente estudio y en relación con el análisis de entorno PEST que se propone, se entenderá por «riesgo» aquella contingencia incierta que, en caso de materializarse, podría afectar o comprometer la realización de objetivos.

► Gráfico 8. Matriz de riesgos

EJES ESTRATÉGICOS	OBJETIVOS ESTRATÉGICOS	!	RIESGOS PARA EL CUMPLIMIENTO DE OBJETIVOS				P	E	S	T	ACCIÓN DE MITIGACIÓN	
GOBERNANZA DE RED	Consolidar estructura administrativa	- Los cambios de gobierno podrían conducir a modificaciones en la política migratoria y dificultar definición de políticas implementables a largo plazo - Posible resistencia en la opinión pública frente a políticas favorables a la migración	!	!	!	!	!	!	!	!	- Estrategia de visibilización del potencial económico de los migrantes en el país de destino - Instalar o tercerizar capacidades de observatorio de seguimiento legislativo y de política pública regional	
	Promover superación de brechas político-legales	Falta de atribuciones para la implementación efectiva de cambios normativos	!	!	!	!	!	!	!	!	Instancias locales de articulación y coordinación con instituciones, unidades y actores clave	
	Generar cartera común de servicios de movilidad	- Falta de capacidad del SPE y los prestadores locales para habilitar autónomamente líneas de servicio y adaptar la política a la realidad particular - Imposibilidad de asignación presupuestaria necesaria en el marco del financiamiento de los SPE para rediseño de servicios	!	!	!	!	!	!	!	!	Programa de acceso a fuentes de financiamiento públicas	
RUTA DE MOVILIDAD	Generar condiciones habitables que contribuyan a mejorar empleabilidad y colocaciones	- Verificación de prácticas discriminatorias en la intermediación laboral digital - Dificultades de acceso por diferencias en la alfabetización digital de la población									- Plan de comunicación y promoción de incentivos y estándares de servicio - Mantenimiento y adecuación de atención multicanal	
	Facilitar movilidad Venezuela	Dificultades varias para obtención de documentos personales, de viaje y laborales y costos asociados	!	!	!	!	!	!	!	!	Modelo de atención especializado para la orientación de personas provenientes de Venezuela	
SISTEMA DE INFORMACIÓN	Conectar oferta y demanda laboral de personas migrantes	- Desequilibrio entre cantidad y cumplimiento de estándares por parte de intermediadores privados - Lagunas en la regulación de agencias de empleo privadas	!	!	!	!	!	!	!	!	Acompañamiento a intermediadores privados en el cumplimiento de estándares	
		Aumento en las tasas de desempleo y reducción en la disponibilidad de vacantes de trabajo					!	!	!	!	Análisis prospectivo de tasas de desempleo y disponibilidad de vacantes por tipo de trabajo	
		- Perfiles no ajustados a requerimientos de contratación - Desequilibrio producido por alta reacción a empleos de mayor/menor calificación						!	!	!		
		Dificultades para identificación de ofertas falsas o maliciosas (ejemplo, orientadas a la trata de personas)								!	- Fiscalización inteligente de ofertas falsas o maliciosas - Vinculación con autoridades nacionales en este tema, expertos académicos y UNODC	
	Fortalecer sistemas de información de los SPE	Imposibilidad de asignación presupuestaria necesaria en el marco del financiamiento de las SPE para fortalecimiento de sistemas de información								!	Programa de acceso a fuentes de financiamiento públicas	

Fuente: elaboración propia.

puede afectar o beneficiar a otros» (*La Integración Socioeconómica de las personas migrantes y refugiadas venezolanas en América Latina y el Caribe* 2019).

Riesgos relativos a la ruta de movilidad: la bibliografía revisada (Alujas 2018, 94) ha llevado a visualizar la relevancia de detenerse en las limitaciones presupuestarias y de capacidad operativa que pueden disminuir la capacidad necesaria de los SPE para mantener o gestionar vacantes, lo que a la larga dificulta la posibilidad de aumentar las colocaciones, en especial de los grupos más vulnerables, como la población migrante.

Por otro lado, la literatura examinada ha revelado el beneficio de que exista una cooperación entre los SPE y los prestadores privados, en la medida en que estos últimos podrían contribuir suministrando información, intercambiando anuncios de vacantes, realizando consultas o apoyando en la formación profesional (Serrano 2007, 136). En definitiva, ayudando a una mayor eficiencia de los servicios de empleo³⁰. La colaboración público-privada en la red podría contribuir a liberar la carga de los SPE y a mejorar la prestación de servicios. Sin embargo, podrían presentarse riesgos en estas colaboraciones en la medida en que se impongan a las agencias privadas ciertos requisitos o estándares de funcionamiento, como medidas de protección de las y los trabajadores migrantes respecto a la gratuidad del servicio (porque pueden ser percibidas como trabas por los prestadores, para lo cual se propone un modelo de incentivos y beneficios que conduzca a la colaboración). Además, la falta de regulación de las agencias privadas y la disímil situación de esas organizaciones entre los distintos países es un riesgo adicional.

Si bien la intermediación laboral digital ofrece buenas perspectivas en el análisis de mercados comparados³¹, resulta importante señalar que los servicios en línea presentan por lo menos dos riesgos que cabe tener especialmente a la vista. Por un lado, el riesgo latente de permitir prácticas discriminatorias en la actividad de intermediación en redes internacionales por distintas razones de carácter arbitrario, entre ellas, por cuestiones de carácter étnico. A manera de ejemplo, se puede señalar que el 46 por ciento de las personas en la Unión Europea advierten lo anterior como un criterio que puede poner en desventaja a candidatos buscadores de empleo mediante portales digitales³². Por su parte, se expone también que los referidos servicios digitales serán menos efectivos en entornos con menor penetración de internet o con menor acceso para ciertos grupos poblacionales o socioeconómicos. Por lo anterior, alternativamente, se han desarrollado instrumentos como los quioscos de autoservicio ubicados en las oficinas de los SPE u otros lugares de acceso masivo del público (por ejemplo, centros comerciales, librerías, telecentros, escuelas, etc.). Igualmente, los centros de servicios móviles (por ejemplo, camionetas con satélite y acceso a computadoras) están siendo usados en Brasil y otros países de la región para acceder a las áreas rurales o de más difícil acceso³³.

Riesgos relativos a los sistemas de información: sobre el punto, vale hacer referencia particular al riesgo de perfiles no ajustados a los requerimientos de contratación. En este sentido, se puede observar la situación de las personas migrantes venezolanas: se ha determinado que tendrían un nivel de formación profesional que suele ser alto, pero con una gran concentración de migrantes laborando en servicios de menor calificación (*La Integración Socioeconómica de las personas migrantes y refugiadas venezolanas en América Latina y el Caribe* 2019). Aunque las medidas para enfrentar esto no son sencillas, un análisis prospectivo podría permitir una mejor identificación de ofertas de empleo potenciales y de necesidades de personal por parte de los empleadores (Alujas 2018, 93).

30 La necesidad de complementariedad de los servicios públicos y privados fue un antecedente adoptado por el Convenio núm. 181 de 1997 de la OIT, que regula el funcionamiento de las agencias privadas.

31 Según se ha podido observar en la Encuesta de Población Activa (EPA) del Instituto Nacional de Estadística de España, en los años 2019 y 2020, el 97,2 por ciento de las personas desempleadas usó portales virtuales de empleo.

32 Los datos de referencia a la encuesta de EuroBarómetro se encuentran en la exposición titulada *Intermediación laboral digital y discriminación* (Fernández García 2020).

33 Anotaciones extraídas del texto *Intermediación laboral: Aprendizajes internacionales en el desarrollo de Servicios de Empleo* (Rodríguez-Novoa 2012).

Plan de acción para la creación del prototipo de la red

Este capítulo presenta en detalle el plan de acción para el desarrollo del prototipo de la red de movilidad. Se trata de la hoja de ruta compuesta por una cartera de iniciativas que se han propuesto antes para el cumplimiento de la estrategia, la resolución de barreras y la mitigación de riesgos, según cada caso. El gráfico 9 permite visualizar el plan de acción para la red de movilidad (véase el gráfico 9).

En el gráfico, se observa que la cartera de iniciativas se alinea con los ejes estratégicos que se ubican en la columna izquierda³⁴. Cada eje contempla una serie de acciones que han de ir desarrollándose temporalmente por etapas. En lo inmediato, se puede observar la existencia de una «fase cero», que supone un periodo de tiempo en que la OIT actuará como guía técnico a fin de asegurar que existan las capacidades mínimas que requiere la cartera de servicios, para luego comenzar a avanzar en una integración progresiva. Esta fase, por lo tanto, busca alcanzar una nivelación operativa entre los distintos SPE. Cumplido ese objetivo, se debe comenzar en el corto plazo por lo relativo a la gobernanza, siguiendo por la ruta de movilidad laboral, y cuando esta ya se encuentre lo suficientemente ajustada para las necesidades de la población migrante, se ha de implementar el sistema informático.

Las iniciativas de cada eje se distinguen según sean de carácter estratégico, resuelvan barreras o mitiguen riesgos. Aquellas de carácter estratégico corresponden a las grandes acciones que desarrollará este documento en los apartados siguientes: 1) el modelo de gobernanza, 2) la ruta de movilidad laboral y 3) el desarrollo de la plataforma informática.

Modelo de gobernanza

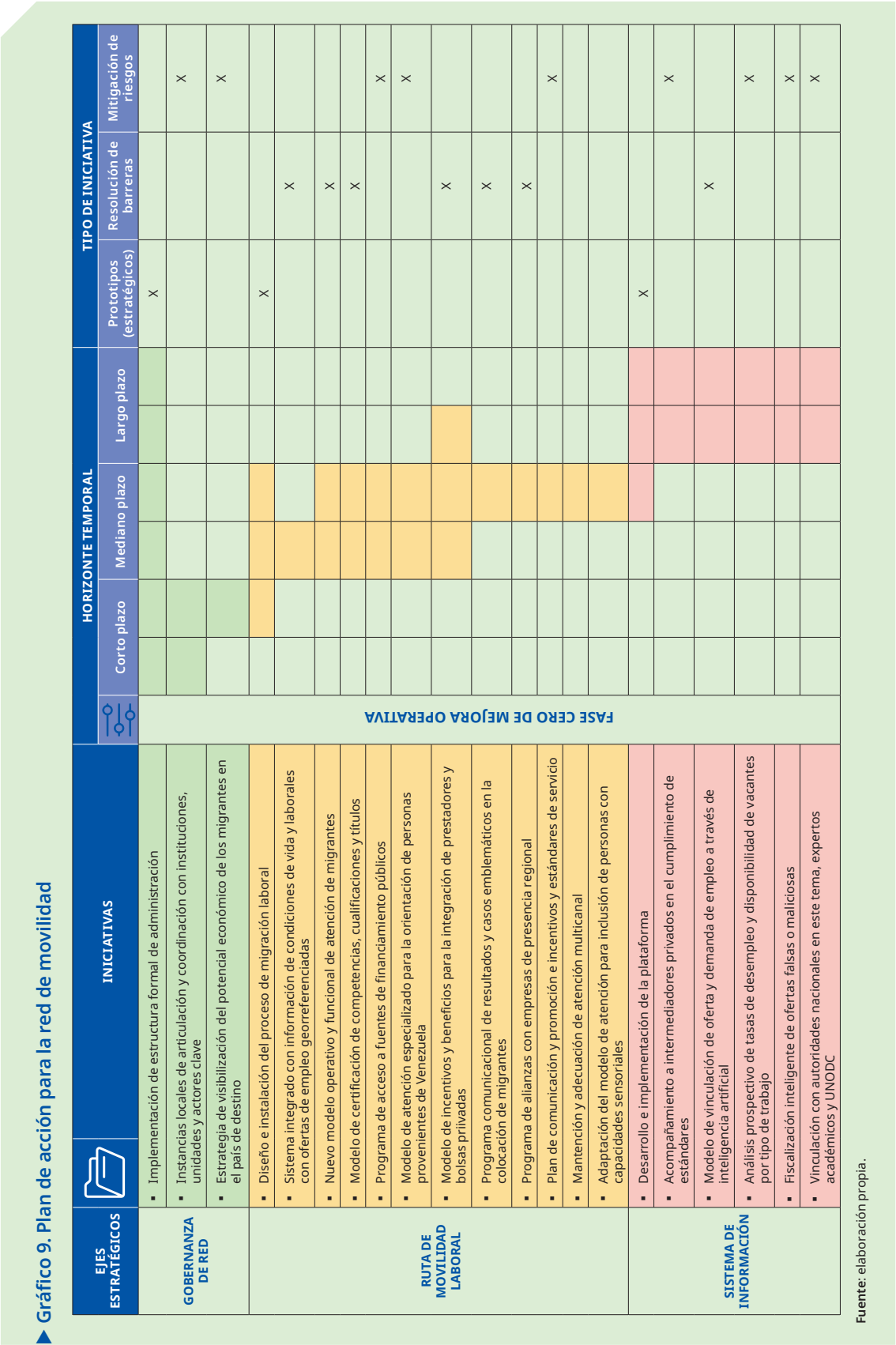
La necesidad de un modelo de gobernanza como una de las iniciativas principales del prototipo se justifica por varias razones. En un sentido amplio, el fenómeno de movilidad laboral es un asunto que se sitúa en un escenario dinámico que abarca distintas aristas, y, en ese sentido, los Estados han comprendido que debe instalarse como una prioridad en sus agendas³⁵. Por otro lado, la migración es, por definición, un fenómeno transnacional que requiere de diálogo y cooperación entre los países.

Mecanismos de gobernanza adecuados permitirían que la implementación de políticas de mercado de trabajo se diseñe y ejecute teniendo a la vista la compleja red de actores involucrados y las variaciones de los mercados desde un punto de vista tanto regional como local (BID, AMSTE y OCDE 2015, 78).

Por gobernanza, en el uso común y habitual del término, entendemos «el arte o manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero,

34 Se debe mencionar también que las iniciativas se encuentran vinculadas a las recomendaciones del Proceso de Quito a los países miembros. A manera de ejemplo, en noviembre de 2019, en el Capítulo de Bogotá, se instó a los países a continuar y mejorar los sistemas de atención desplegados, en donde operen conforme a las necesidades de cada país, pero que permitan avanzar hacia esquemas de trabajo y coordinación en red.

35 En este sentido, la propuesta del modelo de gobernanza se encuentra alineada con los compromisos y recomendaciones que se han dado en el marco del Proceso de Quito. En el Capítulo de Bogotá, celebrado en noviembre de 2019, se reafirmó el compromiso por armonizar y coordinar a nivel regional las medidas que permitieran garantizar una movilidad ordenada, segura y regular, de manera de que el Proceso de Quito pueda ser un modelo de buenas prácticas internacionales para la gobernabilidad de la movilidad humana en otras regiones y procesos multilaterales.



promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía» (RAE s. f.). En otras palabras, la gobernanza es la forma en que la sociedad o los grupos dentro de ella se organizan para determinar quién tiene la autoridad, quién toma decisiones, cómo otros hacen que se escuche su voz y cómo se rinden cuentas³⁶.

De lo expuesto, se desprende que la propuesta de una red de colaboración como la que se presenta necesita de una instancia que permita una articulación conjunta y coordinada de los esfuerzos, y que ofrezca un marco para el impulso y desarrollo de iniciativas y políticas concretas.

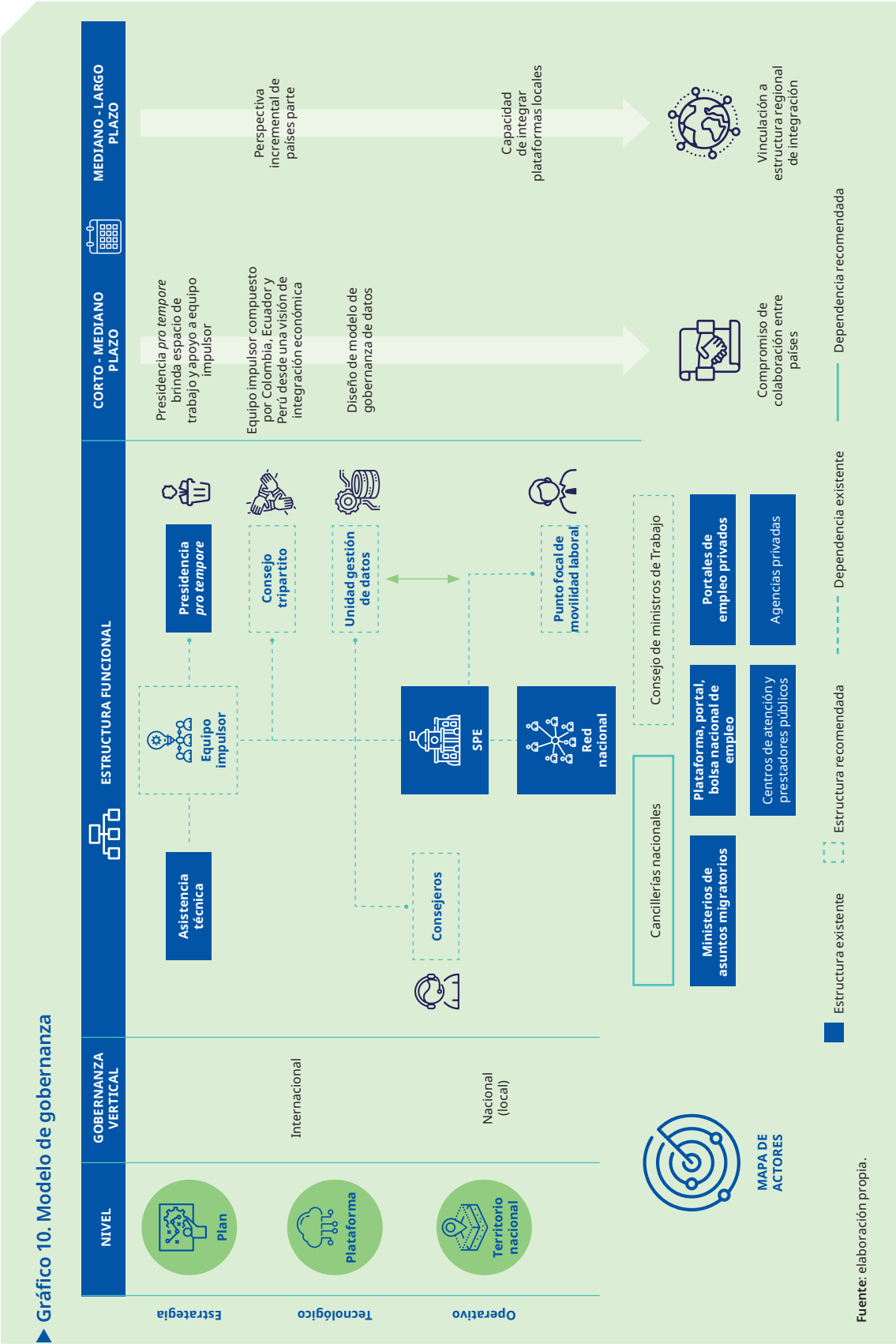
Actualmente no existe una estructura formal sobre la cual desarrollar un trabajo con alcance de mediano y largo plazo. Si bien el Proceso de Quito ha generado el espacio de reunión entre los países, tiene un carácter técnico y un objetivo más acotado y específico, y principalmente insta a los países a cumplir con los acuerdos que se han planteado en ese contexto. Sin embargo, sus determinaciones no gozan de un carácter vinculante. Según se planteó en reuniones de trabajo con actores expertos, la gobernanza es esencial, ya que sin esta el prototipo de red no se implementa adecuadamente.

El Proceso de Quito se asemeja hoy más a una declaración institucional solemne y formalmente no vinculante respecto a la gestión común de los modelos de colocación, como un derecho de las personas (Fernández 2002, 137-163). Sin perjuicio de ello, ofrece un punto de partida y la base sobre la cual gestionar las iniciativas que tiendan a la colaboración entre los Estados y los SPE, y así ha sido considerado para el modelo de gobernanza que se plantea en este informe.

Así, el modelo de gobernanza se ofrece como una alternativa de ligera administración y de bajo esfuerzo económico por parte de los interesados, que establece únicamente unidades necesarias para los fines que persiguen los prototipos, y se constituye desde una doble dimensión: como un desafío y a la vez como una iniciativa para el logro de los objetivos estratégicos que permita la conformación de una red colaborativa de movilidad regional.

El gráfico 10 permite visualizar la propuesta de modelo de gobernanza para la red, que luego se comentará:

36 Definición de IOG (s. f.).



La lectura del gráfico comienza por la columna izquierda de color celeste, que distingue tres niveles: 1) estratégico, que gobierna el plan estratégico; 2) tecnológico o táctico, que administra la plataforma y la gestión de datos, y 3) operativo, que corresponde a la gobernanza a nivel territorial nacional. Los niveles estratégico y tecnológico tienen un alcance internacional.

De esta manera, se han vinculado el nivel estratégico con el plan de acción propuesto, el nivel tecnológico con la plataforma informática, y el nivel operativo con el sistema local de cada país que fue objeto del diagnóstico.

En el contexto de la gobernanza de múltiples niveles, el modelo se configura en términos de una gobernanza vertical, es decir, basado en una relación entre niveles más altos y bajos de gobernanza, ya sea dentro de la misma institución o entre niveles de gobierno (BID, AMSPE y OCDE 2015, 77). En este caso, la verticalidad quiere decir que existirán estructuras funcionales, situadas tanto en el plano internacional como en el nacional, donde cooperan los distintos países involucrados.

Luego, siguiendo con las columnas de la parte superior, se indican la estructura funcional que se propone para la gobernanza y las consideraciones temporales para hacer operativo el modelo.

Estructura funcional

Respecto a la estructura funcional, cabe hacer la siguiente precisión: por lo general, la gobernanza se observa a nivel de estructura orgánica, es decir, típicamente se visualiza por medio de un esquema que suele delimitar cargos y responsabilidades. Si bien el gráfico sigue esa lógica porque denota jerarquía, es una estructura con un carácter funcional, ya que, en vez de cargos y nivel de responsabilidad, da cuenta de roles y funcionalidades.

Lo anterior tiene su razón de ser en la voluntariedad del Proceso de Quito y de los acuerdos que de allí emanan, por tanto, termina siendo un modelo apropiado a las circunstancias y más ágil para la funcionalidad del marco en el que se inserta. En este sentido, la estructura planteada responde a lo acordado en reuniones técnicas del Proceso de Quito, en las que se ha instado a promover la creación de un grupo de países e instituciones amigos que colabore en la mitigación de la situación regional causada por la crisis venezolana (*Declaración conjunta de la IV Reunión técnica internacional sobre movilidad humana de nacionales venezolanos* 2019, numeral 13).

A continuación, se explica el modelo propuesto y recomendado para los niveles estratégico, tecnológico y operativo.

Nivel estratégico

Respecto a la composición de la estructura, se propone a la cabeza la figura de un equipo impulsor asistido técnicamente por la OIT y vinculado a los esfuerzos políticos que imprime la presidencia *pro tempore* del Proceso de Quito. La OIT entregaría lineamientos para la implementación del plan estratégico, seguimiento de indicadores de éxito para el largo plazo y avances de iniciativas estratégicas, actuando como órgano asesor técnico. La presidencia *pro tempore* tiene la misión de interpretar, congragar y articular las voluntades de los Estados que colaboran durante el periodo de su liderazgo.

El **equipo impulsor** es una instancia inexistente³⁷ en la práctica, tal como lo simboliza la línea punteada. Se trata de una estructura recomendada que se propone crear y que, en principio, estaría conformada por Colombia y Ecuador, por ser países a los que se reconoce la virtud de haber emprendido un esfuerzo conjunto por integrar sus mercados laborales en el marco de una plataforma tecnológica que inspira o dota de aprendizaje el ejercicio realizado en este informe. En el mediano plazo, se sugiere también evaluar la continuidad de Perú en el equipo impulsor tras su rol en la presidencia *pro tempore* rotativa del Proceso de Quito.

37 Todo aquello que se indica con líneas punteadas son estructuras que hoy no existen, pero que se sugiere implementar para el adecuado funcionamiento del modelo propuesto. De allí que se diga que son inexistentes.

El equipo impulsor estaría asistido por el **consejo tripartito**, que actuaría como órgano consultor y encargado de ofrecer recomendaciones para la actualización del plan de acción de la red, en función de los cambios políticos, económicos y sociales de las realidades regionales y locales³⁸. La necesidad técnica de contar con un grupo de estas características ya había sido apuntada en instancias de reunión del Proceso de Quito, tal como se desprende de la *Hoja de Ruta del Capítulo de Buenos Aires*. Dicho documento dispone que se acuerda «establecer un grupo técnico que permita avanzar en especificaciones, el desarrollo de los proyectos y la estimación del financiamiento requerido para su implementación, de acuerdo a los respectivos marcos legislativos nacionales» (*Hoja de Ruta del Capítulo de Buenos Aires* 2019, numeral 7).

Por otro lado, el órgano responde a la esencia e identidad de la OIT, cuya fuerza reside en el tripartismo como mecanismo indispensable para encontrar ámbitos de acuerdo y compromisos entre las organizaciones de empleadores, las organizaciones de trabajadores y los ministerios de Trabajo (OIT 2007). En cuanto al **horizonte temporal**, se puede observar que, en el corto y el mediano plazo, las distintas propuestas suponen instancias, instrumentos o bien la observancia de distintos requerimientos.

En primer lugar, la conjunción del actuar de la OIT y la **presidencia pro tempore** sería asumida por el **Perú**, en tanto país que recientemente ocupó este último cargo, y se espera que genere una sinergia colaborativa para la conformación de instancias de trabajo. Además, a nivel estratégico, se recomienda congregarse a las **cancillerías nacionales** y a un **consejo de ministros de Trabajo** con el fin de que brinden solemnidad y robustez a la estructura (ambos reconocidos en el mapa de actores al final de la estructura funcional).

Respecto al equipo impulsor, se contempla una **perspectiva incremental**, es decir, que los SPE de otros países interesados en el esfuerzo de complementariedad de los mercados laborales se vayan incorporando de manera gradual.

Nivel tecnológico

El quehacer de las instancias recién mencionadas deberá ser apoyado por una estructura de soporte tecnológico, donde se propone implementar una **unidad de gestión de datos** encargada de la administración de la plataforma propuesta, de la gestión regional de los datos y también del soporte o mantenimiento requerido. En suma, y como indica la flecha bidireccional, coordina la gestión de información con la estructura nacional o punto focal de movilidad regional, solicitando, integrando y organizando la información territorial de los diferentes países.

En el corto-mediano plazo, se requerirá el diseño de un modelo de **gobernanza de los datos que integra la red de colaboración**, que vele por la integridad de la información de datos personales entre otros estándares de gestión de la información³⁹. La gobernanza de datos es la forma en que una organización gestiona la información con base en las orientaciones disciplinarias pertinentes. En un sentido práctico, se trata de la orientación en la gestión de datos y de quienes toman las acciones en relación con estos, así como de los mecanismos de rendición de cuentas, y debe alinearse con la visión y los objetivos estratégicos⁴⁰.

En este aspecto, uno de los compromisos adquiridos por los países en el marco del Proceso de Quito ha sido implementar estudios para mejorar el intercambio de datos en materia migratoria, de salud y educación entre SPE y otras instituciones relevantes de los países del PdQ. Según los avances que se observen en la materia a lo largo del tiempo, esta información podría servir a la larga como antecedente

38 Si bien en el proceso de revisión del documento se hizo ver que podría existir un riesgo frente al carácter tripartito del consejo con la eventual postura de los sindicatos ante la articulación de la migración laboral, el equipo consultor estimó que no representa un riesgo desde el punto de vista estratégico, ya que se trata de un órgano meramente consultivo y no deliberante.

39 Basado en Aguerre (2020).

40 La gobernanza de datos se distingue de la gestión de datos propiamente dicha en que esta última se encarga de la implementación y el manejo de los datos dentro de una organización.

y referencia para la conformación de la unidad (*Declaración conjunta de la VI Reunión Técnica Internacional sobre Movilidad Humana de ciudadanos venezolanos en la Región 2020*, N.º 6, letra h).

En cuanto a la regulación, que ha de ser una de las primeras cuestiones por definir, si bien existe la opción de basarse en normas ya existentes, al tratarse de la articulación de varios países y suponiendo que la gobernanza de la red se encontrará en funcionamiento, se sugiere que este tema sea tratado en el instrumento al que se hace referencia en este capítulo, que conferiría mayor robustez a la estructura funcional de la red.

Se requiere incorporar en el modelo de gobernanza de la red de colaboración los siguientes cargos o funciones para la gobernanza y gestión de datos que se integran o generan mediante la plataforma⁴¹:

- i. Director de los datos⁴²: tiene la propiedad o primera autoridad respecto de los datos, gestiona la plataforma y, por ende, define la arquitectura del ecosistema de manera coherente con el marco estratégico y operacional. En el marco del presente proyecto, el equipo impulsor tendría a su cargo la coordinación general y la gestión de los sistemas informáticos, apoyado por el consejo tripartito.
- ii. Productores de datos: se refiere a los empleadores, que son los oferentes de bienes y servicios mediante la plataforma, y crean unidades de valor para intercambiar.
- iii. Consumidores de datos: se refiere a los demandantes de los bienes y servicios que ofrece la plataforma, es decir, a todas las personas buscadoras de empleo o que accedan a la plataforma buscando información general.
- iv. Gobiernos y encargados de formular políticas públicas: comprende a las entidades locales, nacionales, regionales y organizaciones internacionales que establecen los marcos regulatorios y de política para el funcionamiento del sistema.
- v. Proveedores de infraestructura: se refiere al equipo que despliega, administra y supervisa la tecnología sobre la que funciona la plataforma. En la práctica, puede pensarse en un departamento de arquitectura técnica de códigos como parte de la oficina o unidad de informática del modelo de gobernanza, que organice y desagregue los aspectos funcionales del sistema de manera transversal en diferentes unidades.

Nivel operativo

El nivel operativo corresponde a la estructura que soporta el modelo de gobernanza en el territorio nacional de cada país, conformado básicamente por los **SPE** y su estructura administrativa, que se coordinan con el equipo impulsor. Por otro lado, se recomienda la incorporación de **consejeros**, cuya función sería la de atender directamente y gestionar el apoyo para prestaciones comprendidas dentro de la cartera común a buscadores y empleadores, y hacerse cargo de las reclamaciones u otras expresiones relacionadas con ofertas de empleo, reportando directamente al sistema.

Por otro lado, se sugiere habilitar un **punto focal de movilidad regional**, encargado exclusivamente de la ejecución de iniciativas (de naturaleza estratégica a nivel local, para resolver barreras y desarrollar acciones de mitigación), la adaptación de la estrategia de la red a la realidad local y la gestión de datos locales, accediendo y suministrando información directamente a la oficina informática. El punto focal de movilidad regional sería el ente articulador que permitirá la interacción formal entre las distintas instancias o entidades. Sin perjuicio de ello, para el buen funcionamiento del modelo, cada país deberá ser responsable del tipo de información que se entrega. En este sentido, la gobernanza y el funcionamiento de la Red EURES resultan ilustrativos, ya que parte de su organización y funcionamiento radica en oficinas nacionales cuyos agentes son los encargados de garantizar precisamente la transferencia coordinada

41 La siguiente caracterización se ha hecho con base en la distinción del Foro Económico Mundial (2017).

42 Se le reconocen otras denominaciones, tales como «director/a jefe» (*chief data director*).

de datos disponibles al portal y, en general, de prestar apoyo y asistencia a todos los miembros y socios de EURES en su territorio⁴³.

Al final de la estructura funcional, se indican otros intervinientes que configuran el **mapa de actores**, el cual también distingue entre el nivel estratégico, el técnico y el operativo. Cabe mencionar que, a nivel tecnológico, se reconoce la importancia de colaborar con los **ministerios de asuntos migratorios y laborales**⁴⁴. A nivel local territorial, en el largo plazo, se debe generar la capacidad de integrar las **plataformas locales de empleo**; y a nivel operativo, a los otros actores relevantes que el gráfico señala.

Por último, es importante mencionar que la propuesta reconoce estadios de corto y largo plazo. Como se puede observar en el gráfico, es recomendable que, en el marco del compromiso de colaboración, haya un instrumento que, en el corto o mediano plazo, revista a las intenciones o voluntades políticas de un carácter sustancial y consolidado y de mayor fuerza vinculante.

Sin perjuicio de lo anterior, en el largo plazo y más allá de la existencia del Proceso de Quito, es recomendable que los esfuerzos por integrar el quehacer de los SPE y la complementariedad de los mercados laborales se sitúen orgánica, estructural y funcionalmente bajo una estructura regional de integración, más allá del ámbito económico y del trabajo⁴⁵.

A lo anterior cabría agregar que en la eventual implementación del modelo de gobernanza se identifica la oportunidad de fortalecer vínculos con el sector empresarial. No obstante, se debe reconocer que los vínculos con el mercado laboral y el ámbito privado son tan diversos en cada uno de los países que se requiere que estos establezcan una ruta de trabajo con ello, definiendo prioridades y desafíos a fin de disminuir barreras de información e involucramiento en el éxito de cualquier iniciativa. Por ello, sería recomendable el desarrollo de instancias colaborativas de carácter público-privado, en paralelo a la instalación de los puntos focales que propone el modelo de gobernanza según lo señalado más arriba.

Revisada la estructura, cabría detallar los aspectos funcionales propiamente dichos. El gráfico 11 da cuenta de las principales funciones que realizarían los distintos órganos que componen el modelo:

43 Para una mayor comprensión del rol de las Oficinas Nacionales de Coordinación (ONC), se sugiere revisar el Reglamento (UE) 2016/589 del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a una red europea de servicios de empleo (EURES), al acceso de los trabajadores a los servicios de movilidad y a la mayor integración de los mercados de trabajo.

44 El presente documento propone categorías conceptuales suficientemente amplias como para no excluir las distintas denominaciones con que los países se refieren a las instancias de trabajo, de migración u otras.

45 Este punto ha sido recalcado en las instancias de reunión del Proceso de Quito. En el Capítulo de Bogotá, se instó a los países miembros de la CAN, Mercosur y SICA (Sistema para la Integración Centroamericana) a que impulsen dentro de las organizaciones el respaldo y la implementación del Plan de acción de Quito.

► Gráfico 11. Funciones y responsabilidades

NIVEL	ENTIDAD	FUNCIONES/RESPONSABILIDADES	CONSIDERACIONES
ESTRATÉGICO	Equipo impulsor	- Liderazgo en el desarrollo de los prototipos propuestos - Comunicaciones internas y reportes a la red - Lineamientos de prestación de servicios - Control de gestión periódico y reporte de avances del plan y desarrollo de prototipos	Diseña y vela por la mejora continua de la experiencia de servicio. Inicialmente, y velando por la consistencia política para la puesta en marcha, el equipo impulsor debería ser un grupo delegado por los ministerios de Trabajo de Colombia, Ecuador y Perú desde la presidencia <i>pro tempore</i>
	OIT	Brinda asesoría técnica para la vinculación del quehacer del equipo impulsor con el marco estratégico que propone el plan y el desarrollo de los prototipos	Concentra sus esfuerzos en el fortalecimiento de la integración de los SPE para la complementariedad laboral
	Presidencia <i>pro tempore</i>	- Analiza entorno de la movilidad geográfica por motivos laborales - Entrega lineamientos generales - Se compromete al mantenimiento del sistema y su mejora mientras dure la presidencia <i>pro tempore</i>	Instruye y orienta la propuesta de planes plurianuales de trabajo junto con la adaptación del marco estratégico y operativo propuesto
	Consejo tripartito	- Seguimiento político, económico y legislativo del contexto país de los Estados vinculados a la red - Promoción de aspectos de gobernanza relativos a la vinculación con entes clave reconocidos en el mapa de actores, incluyendo sujetos clave de la academia, organizaciones de migrantes, ONG que trabajan para migrantes, y actores del mundo del trabajo y la sociedad civil en general	Contempla dentro de su misión la de facilitar el intercambio de buenas prácticas y aprendizajes. Funciona, en suma, como un órgano consultivo para la continua actualización del plan y para garantizar su afinidad con las necesidades locales de todas las partes
TECNOLÓGICO	Unidad de gestión de datos	- Mantenimiento y desarrollo de portal informático común - Cumplimiento de estándares de gestión de datos	Gestiona los sistemas y procedimientos para el intercambio de ofertas y demandas de empleo, en cooperación con el punto focal y los SPE
	Consejeros	- Atención directa y servicios de apoyo para prestaciones comprendidas en la cartera común a buscadores y empleadores - Gestión de reclamaciones u otras expresiones relacionadas con ofertas de empleo	Asesoría directa e inmediata a usuarios y beneficiarios del portal común
OPERATIVO	SPE	- Realiza acciones conducentes al cumplimiento del plan - Contribuye al conjunto de ofertas y demandas de empleo	Bajo la guía técnica del equipo impulsor, se espera que los SPE puedan promover términos y condiciones para la asociación a la red y la inclusión de entidades privadas de especial relevancia
	Red nacional	- Suministro de acceso a plataforma mediante interconexión en el mediano y largo plazo - Prestación directa de servicios en el mediano y largo plazo - Recolección de información local para su integración a los sistemas de la red en el mediano y largo plazo	
	Punto focal	- Garantiza la transferencia coordinada de información a la oficina informática - Diálogo permanente con representantes locales - Apoya al SPE con la implementación de acciones y realización de actividades para la integración de los mercados laborales	Designación como punto de contacto que tiene lugar dentro del ámbito de competencias de cada SPE

Fuente: elaboración propia.

Modelo de formación de consejeros

Según se ha visto en el modelo de gobernanza, es clave en la prestación de servicio la figura de los consejeros. Este órgano requerirá no solo de un proceso pensado de conformación para la puesta en marcha de la ruta de movilidad mediante prototipo (que se muestra a continuación), sino también un modelo o programa de formación y formación continua, como refiere el gráfico 12.

En suma, se presenta una fase progresiva de estructuración del grupo de consejeros, conducida desde la consolidación del equipo impulsor, pasando por la definición del perfil de consejeros hasta su convocatoria e inserción definitiva. En lo que respecta a la puesta en marcha, el modelo de formación prevé una fase preparatoria, con un ciclo paralelo de capacitación teórica y práctica que busca la profesionalización y sensibilización de los consejeros en materia de atención a la población migrante, y vincular a sus miembros con experiencias comparadas en la materia, velando por la nivelación de actuales funcionarios de los SPE, que luego podrían ser responsables de la prestación de servicios en el marco del proceso de integración que el prototipo supone.

A su vez, se reconoce una instancia de formación continua, que propone partir por una fase de gestión del conocimiento, es decir, la generación de protocolos y bibliotecas de contenidos esenciales, hasta llegar a una instancia formal de vinculación con universidades, aunando los actuales esfuerzos de formación que se propone la OIT en el marco de su actividad estratégica.

Sistema de seguimiento y monitoreo de avance

En este apartado, se presenta el diseño de un sistema de seguimiento y monitoreo de avance de la estrategia⁴⁶. En primer lugar, se propone 1) un modelo de reporte y seguimiento de los actores del modelo de gobernanza propuesto. De esta manera, se deberá 2) dar seguimiento al nivel de avance de indicadores de éxito hacia el cumplimiento de los objetivos estratégicos definidos y, por otro lado, 3) monitoreo al nivel de avance en la implementación de la cartera de iniciativas y proyectos. A continuación, se explica cada componente en mayor detalle.

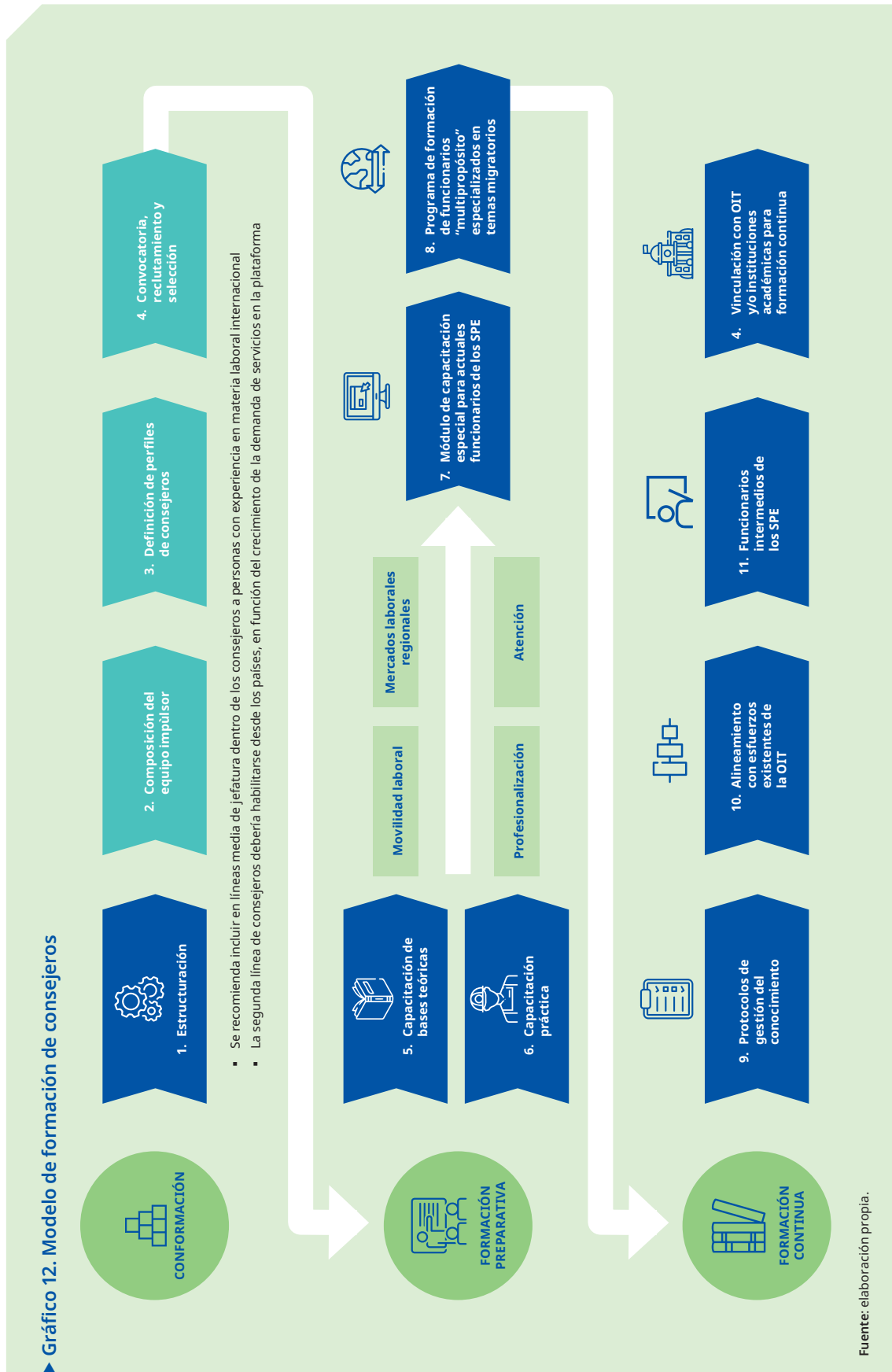
- 1. Modelo de reporte y seguimiento:** en este apartado, se recomienda un modelo general de seguimiento y control de gestión tanto de los indicadores como de la cartera de iniciativas, estableciendo roles para los actores de la gobernanza.

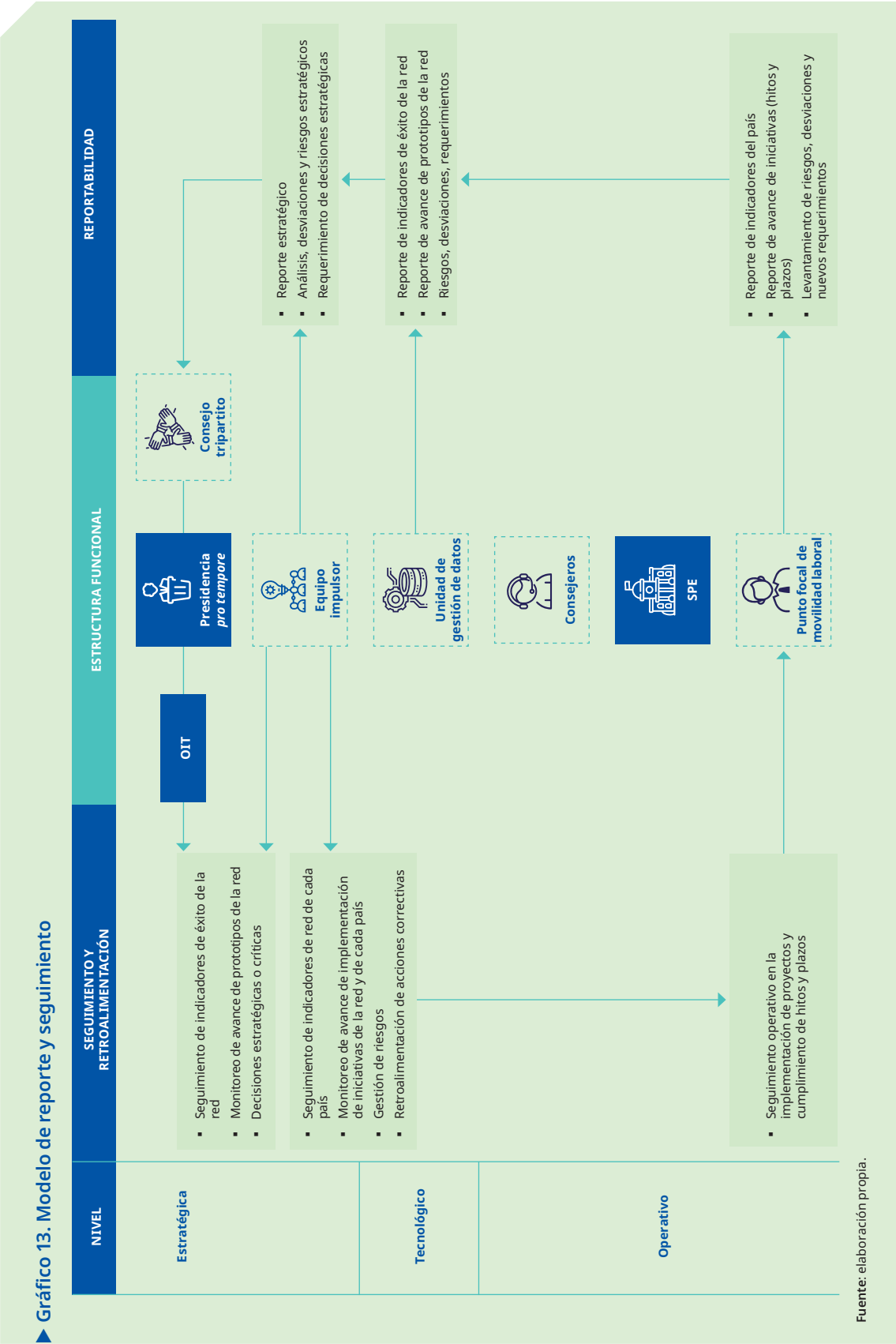
En el nivel operativo, los SPE y/o puntos focales de movilidad laboral deberán realizar el seguimiento en la implementación de proyectos y cumplimiento de hitos o plazos. De esta manera, deberán reportar con frecuencia sobre los indicadores del país y sobre el estado de avance de iniciativas, y también levantar riesgos, y atender desviaciones en la implementación y nuevos requerimientos que puedan surgir.

El equipo impulsor asumirá un rol táctico en el seguimiento de los indicadores de la red y de cada uno de los países, así como en el monitoreo del estado de avance de cada iniciativa de la red y en cada uno de los países. En este sentido, se requiere que pueda ir retroalimentando al nivel operativo y gestionando la implementación de acciones correctivas o de mitigación frente a desviaciones o riesgos identificados/levantados a nivel territorial.

Por último, el seguimiento desde el nivel estratégico estará a cargo de la OIT, la presidencia *pro tempore*, el consejo tripartito y el equipo impulsor, que deberán dar seguimiento periódicamente a los indicadores de éxito para el largo plazo de la red, analizando el nivel de cumplimiento de los objetivos establecidos en la estrategia. Por otra parte, deberán monitorear el nivel de avance en la implementación de las iniciativas estratégicas relacionadas con el prototipo: modelo de gobernanza, ruta de movilidad laboral y plataforma informática. De esta manera, el nivel estratégico debe tomar decisiones estratégicas o críticas respecto a la cartera de iniciativas y retroalimentar al equipo impulsor (Véase el gráfico 13).

⁴⁶ El sistema de seguimiento de acciones obedece a un mandato dispuesto por la *Declaración conjunta de la IV Reunión técnica internacional sobre movilidad humana de nacionales venezolanos*, según el cual los países se comprometen a fortalecer el seguimiento del Plan de acción de Quito sobre movilidad humana de nacionales venezolanos en la región (numeral 5).





2. **Seguimiento de indicadores estratégicos:** para cada uno de los objetivos estratégicos de los ejes de la ruta de movilidad laboral y del sistema de información, se propusieron indicadores relevantes de monitoreo para evaluar el progreso tanto del desempeño como de los resultados de la plataforma. En este sentido, cada uno de los países deberá reportar la información necesaria que permita calcular los indicadores de la red (Véase el gráfico 14).
3. **Monitoreo de avance de la cartera de iniciativas:** asimismo, es importante monitorear el avance en la implementación de la cartera de iniciativas de la red y en cada uno de los países, considerando el estado de avance en la implementación de los prototipos, las iniciativas para resolver barreras y las acciones de mitigación de riesgos para el logro de objetivos. El porcentaje de avance de cada iniciativa se evaluará en función de los hitos completados con respecto al total de hitos definidos.

Para dar el estado de avance, se proponen alertas de diferentes colores: se indican en color gris las iniciativas que están pendientes de comenzar en la fecha planificada; en color rojo, las iniciativas retrasadas en su inicio o en completar algún hito en particular; en color amarillo, las iniciativas en desarrollo dentro de los plazos establecidos, y, en color verde, las iniciativas implementadas que ya han finalizado (véase el gráfico 15).

Diseño e implementación de la ruta de movilidad laboral

Tal como se mencionó anteriormente, se ha considerado que los servicios han de prestarse tanto a nacionales como a extranjeros, pero la elaboración del presente documento se centra en las necesidades particulares que se enfrentan en el contexto de la movilidad laboral.

La ruta de movilidad laboral supone servicios que informen a buscadores y empleadores sobre las condiciones del mercado laboral regional, sobre la normativa laboral de los distintos países, así como sobre los requisitos legales para la contratación de personas extranjeras, sobre los servicios para certificar competencias, entre otros. La propuesta supone que el uso del sistema de información sea de amplio alcance, en el sentido de que, además de propender a la intermediación o colocación, pueda facilitar el monitoreo de ocupaciones con déficit o superávit entre los países, guiando al mercado laboral regional en donde está requiriendo más o menos fuerza laboral.

Por otro lado, como se mencionó en el producto 2, «Marco operativo y funcional de los SPE para facilitar la movilidad transnacional», se contempla la diferenciación desde el punto de vista de la atención brindada por los funcionarios de los servicios de empleo a través de capacitaciones y actividades de sensibilización respecto de materias migratorias laborales, que permita resolver las brechas halladas en el diagnóstico y las barreras identificadas en torno a las capacidades mínimas de los SPE.

Por último, la ruta de movilidad se vincula a la iniciativa siguiente, la plataforma informática que se explica más adelante. En conjunto, ambas acciones pretenden ser una herramienta de intercambio de información y orientación a la que puedan acceder los usuarios, o bien los funcionarios del SPE, y así poder lograr una movilidad laboral internacional eficiente, en que se compartan buenas prácticas sobre vacantes y procesos de intermediación laboral y oportunidades de trabajo en la región (*La Integración Socioeconómica de las personas migrantes y refugiadas venezolanas en América Latina y el Caribe* 2019).

Plataforma tecnológica

Una plataforma digital puede definirse como «un modelo habilitado por la tecnología que crea valor al facilitar intercambios entre dos o más grupos interdependientes. Generalmente conectan usuarios con productores, facilitan la realización de transacciones y permiten a las empresas compartir información para fortalecer la colaboración o la innovación en productos y servicios» (CEPAL 2018, 63).

La plataforma tecnológica corresponde a la última etapa de las iniciativas del Plan de acción para la red de movilidad regional laboral y tiene como antecedente las recomendaciones entregadas en las reuniones del Proceso de Quito, de manera específica en el Capítulo de Bogotá. En dicha oportunidad, se hizo un llamado a los Estados para que se comprometieran a revisar la viabilidad jurídica y técnica

► Gráfico 14. Seguimiento de indicadores

Ejes estratégicos	Objetivos estratégicos	Indicadores	Red	Argentina	Chile	Colombia	Ecuador	Perú	Uruguay
RUTA DE MOVILIDAD	Generar cartera común de servicios de movilidad	▪ Perfiles y empresarios registrados activados	X	X	X	X	X	X	X
		▪ Asesorías en la búsqueda y empleabilidad	X	X	X	X	X	X	X
		▪ Convocatorias y preselección	X	X	X	X	X	X	X
	Condiciones habilitantes para colocaciones	▪ Nivel de integración de la red de prestadores	X%	X%	X%	X%	X%	X%	X%
		▪ Satisfacción de usuarios con el proceso de movilidad	X%	X%	X%	X%	X%	X%	X%
		▪ Valoración en resultados redes sociales	X	X	X	X	X	X	X
SISTEMA DE INFORMACIÓN	Facilitar movilidad Venezuela	▪ Satisfacción de usuarios provenientes de Venezuela	X%	X%	X%	X%	X%	X%	X%
	Conectar oferta y demanda laboral de migrantes	▪ Oferta (publicaciones) de empleo	X	X	X	X	X	X	X
		▪ Demanda (postulaciones) de empleo	X	X	X	X	X	X	X
		▪ Colocaciones de movilidad laboral efectuadas	X	X	X	X	X	X	X
	Fortalecer sistemas de información de los SPE	▪ Satisfacción de usuarios con la plataforma, el acceso y la calidad de la información	X%	X%	X%	X%	X%	X%	X%

Fuente: elaboración propia.

► Gráfico 15. Monitoreo de avance de iniciativas

EJES	INICIATIVAS	PLAZO	Estado			RED	Arg	Chi	Col	Ecu	Per	Uru
GOBERNANZA EN RED	Implementación de estructura formal de administración	XX/XX				X%	X%	X%	X%	X%	X%	X%
	Instancias locales de articulación y coordinación con instituciones, unidades y actores clave	XX/XX				X%	X%	X%	X%	X%	X%	X%
	Estrategia de visibilización del potencial económico de los migrantes en el país de destino	XX/XX				X%	X%	X%	X%	X%	X%	X%
	Diseño e instalación del proceso de migración laboral	XX/XX				X%	X%	X%	X%	X%	X%	X%
	Sistema integrado con información de condiciones de vida y laborales con ofertas de empleo georreferenciadas	XX/XX				X%	X%	X%	X%	X%	X%	X%
RUTA DE MOVILIDAD LABORAL	Nuevo modelo operativo y funcional de atención de migrantes	XX/XX				X%	X%	X%	X%	X%	X%	X%
	Modelo de certificación de competencias, cualificaciones y títulos	XX/XX				X%	X%	X%	X%	X%	X%	X%
	Programa de acceso a fuentes de financiamiento públicas	XX/XX				X%	X%	X%	X%	X%	X%	X%
	Modelo de atención especializado para la orientación de personas provenientes de Venezuela	XX/XX				X%	X%	X%	X%	X%	X%	X%
	Modelo de incentivos y beneficios para la integración de prestadores y bolsas privadas	XX/XX				X%	X%	X%	X%	X%	X%	X%
	Programa comunicacional de resultados y casos emblemáticos en la colocación de migrantes	XX/XX				X%	X%	X%	X%	X%	X%	X%
	Programa de alianzas con empresas de presencia regional	XX/XX				X%	X%	X%	X%	X%	X%	X%
	Plan de comunicación y promoción de incentivos y estándares de servicio	XX/XX				X%	X%	X%	X%	X%	X%	X%
SISTEMAS DE INFORMACIÓN	Mantenimiento y adecuación de atención multicanal	XX/XX				X%	X%	X%	X%	X%	X%	X%
	Adaptación del modelo de atención para inclusión de personas con capacidades sensoriales	XX/XX				X%	X%	X%	X%	X%	X%	X%
	Desarrollo e implementación de la plataforma	XX/XX				X%	X%	X%	X%	X%	X%	X%
	Acompañamiento a intermediadores privados en el cumplimiento de estándares	XX/XX				X%	X%	X%	X%	X%	X%	X%
	Modelo de vinculación de oferta y demanda de empleo a través de inteligencia artificial	XX/XX				X%	X%	X%	X%	X%	X%	X%
	Análisis prospectivo de tasas de desempleo y disponibilidad de vacantes por tipo de trabajo	XX/XX				X%	X%	X%	X%	X%	X%	X%
	Fiscalización inteligente de ofertas falsas o maliciosas	XX/XX				X%	X%	X%	X%	X%	X%	X%
	Vinculación con autoridades nacionales en este tema: expertos académicos y UNODC	XX/XX				X%	X%	X%	X%	X%	X%	X%

Iniciativa pendiente para comenzar en la fecha planificada
 Iniciativa en desarrollo dentro de los plazos establecidos
 Iniciativa implementada y finalizada

Fuente: elaboración propia.

que permitiera implementar la creación de una plataforma tecnológica para consulta e intercambio de información migratoria (*Declaración conjunta de la V Reunión técnica internacional sobre movilidad humana de ciudadanos venezolanos en la Región 2019*, numeral 20).

Como se mencionaba, la plataforma presupone que la gobernanza de la red ya se encuentre funcionando y que exista una ruta de empleo ajustada. En definitiva, viene a ser una herramienta que debe representar un trabajo mancomunado, desde el punto de vista de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación (TIC), que se vislumbra como un posible camino para fortalecer la ruta de empleabilidad en el marco de la movilidad laboral.

El gráfico 16 muestra una visualización referencial de la propuesta del prototipo de plataforma informática, indicando sus principales servicios y funcionalidades.

La imagen representa los diferentes servicios a los que se puede acceder al ingresar a la plataforma de la red de colaboración. Se debe hacer hincapié en que las personas interesadas pueden acceder autónomamente a la plataforma web o bien acudir de forma presencial a los SPE o a algún ente de la red de prestadores, y ser asistidos por los funcionarios respecto al uso de la página. Por su parte, los funcionarios de los servicios también pueden acceder y gestionar información, y publicar ofertas laborales o curriculares. Por otro lado, tal como se mencionó en el apartado respectivo, aquellos usuarios que deseen gestionar oportunidades laborales deberán necesariamente registrarse y crear un perfil. El recuadro de la esquina superior derecha permite el acceso a los usuarios ya registrados.

Cabe mencionar que, como parte de las iniciativas, se han sugerido capacitaciones y jornadas de profesionalización a los funcionarios de los servicios con el objetivo de que ofrezcan una atención integral y diferenciada respecto de las necesidades de la población migrante (véase el gráfico 9).

En concreto, el prototipo de la plataforma tecnológica ofrece las siguientes secciones para la navegación de los usuarios (indicados en los recuadros superiores de cada columna): 1) inicio, 2) servicios para buscadores, 3) servicios para empleadores, 4) eventos y actividades complementarias, y 5) estado de servicios en curso. Para cada sección, se indican los servicios y funcionalidades que ofrece la plataforma en cada etapa de la ruta de movilidad laboral (indicadas de forma referencial en las filas de la primera columna).

1. **Inicio:** ofrece información de carácter general sobre la plataforma y el contexto, información de la red de prestadores de servicios, principales cifras y tendencias del mercado de movilidad regional laboral.
2. **Servicios para buscadores:** concentra todos los servicios ofrecidos para buscadores de empleo. En primer lugar, suministra información sobre requisitos y condiciones de vida y laborales en los países de destino, y además dispone de canales de atención para migrantes. En cuanto al registro, ofrece la elaboración de un perfil especializado de formación y experiencia laboral, complementado con un sistema de certificaciones de títulos y competencias. Con respecto a la intermediación laboral, hace recomendaciones automatizadas a partir de inteligencia artificial según los perfiles, y permite la búsqueda de empleos entre los diferentes países mediante filtros y la postulación. De manera complementaria, se brinda asesoría para apoyar la empleabilidad de los buscadores. Por último, se dispone de una encuesta para retroalimentar al sistema sobre búsqueda y contrataciones.
3. **Servicios para los empleadores:** de manera similar, se ofrecen servicios para los empleadores en cada etapa de la ruta. La plataforma suministrará información sobre requisitos y condiciones de contratación de migrantes, se atenderán consultas y se solicitará el registro para la oferta de empleos. En la intermediación laboral, se solicitará la publicación de ofertas diferenciadas, es decir, indicando si las vacantes consideran la contratación de migrantes, y se brindará asesoría para la publicación de empleos individuales o masivos. En este punto, se ofrecerán servicios de convocatoria y preselección de postulantes, para facilitar y apoyar el proceso. Se dispondrá también de una encuesta de seguimiento para que los empleadores puedan dar retroalimentación sobre el proceso y las contrataciones realizadas.

► Gráfico 16. Plataforma tecnológica

RED DE COLABORACIONES DESPE
PAÍSES DEL PROCESO DE QUITO



Fuente: elaboración propia.

4. **Eventos y actividades complementarias:** se publicarán actividades como exposiciones y eventos de intermediación laboral, capacitaciones, ferias de intermediación laboral y experiencias de casos destacados, sin distinción de destinatarios, lo que será útil tanto a quienes buscan empleo como a quienes deseen publicar ofertas de trabajo.
5. **Estado de servicios en curso:** permite asistencia en tiempo real mediante un *chatbot* y hacer seguimiento en caso de que se haya postulado a un empleo o gestionado una vacante, y la recepción de notificaciones, alertas y recordatorios para facilitar la empleabilidad.

Consideraciones

Una plataforma informática es una herramienta útil en la medida en que dispone de datos masivos con el fin de facilitar la comprensión oportuna del entorno, que reduce las restricciones para identificar las necesidades y preferencias del mercado, siendo beneficiosa para buscadores de empleo, empleadores y funcionarios de los SPE⁴⁷. Además, permite el intercambio estratégico y operativo en diferentes departamentos y en diferentes niveles regionales y unidades de servicio, razón por la cual es fundamental para la integración de los servicios de empleo (BID, AMSTE y OCDE 2015, 50).

La complejidad de un ecosistema informático hace necesario detenerse a la hora de pensar en un sistema que conecta la administración de dispositivos, la comunicación, el flujo y privacidad de los datos, y la funcionalidad de las aplicaciones. La multiplicidad de factores involucrados requiere de un estudio y un análisis más profundos, y que se aborde desde distintas perspectivas.

Sin perjuicio de lo anterior, el presente documento desarrollará algunas consideraciones generales:

► Aspectos determinantes para el desarrollo de las plataformas⁴⁸:

- i. Base de conocimiento: son las capacidades de los países para la generación y uso del conocimiento tecnológico; por ejemplo, el nivel de desarrollo de los sistemas de innovación.
- ii. Marco normativo, regulatorio e institucional: se refiere al nivel de sofisticación de los instrumentos, institucionales y procedimientos que determinarán la facilidad para empezar, operar y escalar plataformas digitales; por ejemplo, si hay o no leyes en materia de TIC. En el caso concreto que se observa, resulta deseable la estandarización regulatoria en aspectos como privacidad, protección de datos, seguridad digital y la coordinación de esfuerzos para la protección de los usuarios.
- iii. Infraestructura tecnológica: corresponde a la evaluación de desarrollo de la infraestructura de las TIC, considerando factores como penetración de internet de banda ancha, penetración de internet móvil, entre otros.
- iv. Condiciones habilitantes: las características físicas, económicas y sociales que inciden en el desarrollo de los ecosistemas de plataformas digitales; incluyen aspectos como el estado de la logística interna, el nivel de uso de medios electrónicos, etc.

► **Políticas y regulación de la privacidad, la protección y el uso de datos:** la política de privacidad debe desarrollar un modelo de uso de los datos de la internet de las cosas que, además de respetar la privacidad, permita su uso compartido mediante lineamientos claros y públicos que incluyan el consentimiento de los usuarios, que atiendan su preocupación por el uso de datos sensibles y que eviten restricciones al desarrollo de la internet de las cosas. Los casos graves de fuga de información deterioran la confianza en la tecnología y restringen su desarrollo (CEPAL 2018, 41).

47 La importancia de las TIC en el proceso de integración de los SPE fue objeto de análisis en la estrategia de la Red EURES de 2018, oportunidad en que se buscó reflejar cuál podía ser la mejor forma de incorporar tendencias emergentes y la preparación de los SPE para adaptarse y ayudar a los usuarios a hacer frente a estos cambios.

48 Las condiciones habilitantes se describen a partir del informe de la CEPAL, el que a su vez se basó especialmente en el informe *Digital Entrepreneurship Scoreboard* de la Comisión Europea.

- **Políticas de seguridad y protección de datos:** no existen soluciones que permitan proteger de ataques de manera absoluta; por eso, el foco ha de ser el de reducir los riesgos mediante diseños de seguridad de los sistemas, actualizaciones de *software* que eliminen vulnerabilidades, y establecimiento de varios niveles de seguridad en el núcleo de la red, entre otros varios aspectos (CEPAL 2018, 42).

Por último, resulta importante señalar que, tratándose de una red de integración transnacional, debe considerarse una visión amplia, que tome en cuenta los aspectos estratégico-políticos y las distintas capacidades nacionales. En el largo plazo, la efectiva colaboración de los países y de los SPE y el funcionamiento de una plataforma informática de activación del mercado laboral estarán determinados por la capacidad de coordinar y nivelar el desarrollo tecnológico y estratégico.

Conclusiones

La inmigración venezolana hacia los países de la región de América Latina y el Caribe presenta una magnitud inédita, que en 2020 supera los 5 millones de personas, más de la mitad de ellas en condición irregular, y que se ha tornado creciente en los últimos años. Los países, con distinta intensidad, han debido enfrentar un *shock* migratorio que ha puesto en tensión a las instituciones, ya sea para regular la condición migratoria o para promover su inserción laboral productiva y protegida.

Se trata de una fuerza de trabajo que, en promedio, tiene un leve predominio de hombres respecto de las mujeres y presenta dos características que se han podido verificar: a) se trata de una población en edad activa de trabajo y que, además, presenta un nivel de educación relativamente alto, y b) tales atributos sugieren que en dicha migración existe un alto potencial de contribución a la fuerza de trabajo y a la capacidad productiva de los países de acogida.

El rol de los SPE en este contexto adquiere especial importancia, ya que están llamados por mandato a cumplir un rol clave en promover y facilitar una eficiente asignación de los buscadores de empleo migrantes con las vacantes existentes, pero también con las nuevas oportunidades que se abren para las empresas ante una oferta de trabajo calificada en edad activa.

Así como ha ocurrido con otras instituciones que operan en el ámbito laboral, y de acuerdo con la información analizada, la mayoría de los SPE ponen a disposición de la población los servicios clásicos de información, orientación e intermediación laboral, a excepción de países como Colombia, en especial, así como Ecuador y Perú, en los que se han observado acciones coordinadas para adaptar estos servicios ante los nuevos y crecientes requerimientos de los migrantes usuarios venezolanos. En efecto, la evidencia disponible muestra que prácticamente la totalidad de los países miembros del PdQ no desarrollan una gestión migratoria orientada a generar una ruta de empleabilidad o, si lo hacen, esta se inscribe solo como orientada a un grupo vulnerable con problemas de inserción laboral. Las primeras evidencias acerca de la correspondencia entre las características de esta oferta de trabajo migrante con la demanda de trabajo que es canalizada por los SPE muestran que la inserción laboral estaría marcada por una alta informalidad o subempleo por capacidades.

Sin duda, lo anterior revela la existencia de barreras (de distinta naturaleza) que impiden una inserción laboral productiva y protegida de la fuerza laboral migrante venezolana. Para abordarlas, se requiere de un enfoque integrado de distintas políticas económicas, laborales, sociales y regulatorias de la propia migración. No obstante lo anterior, en el ámbito que corresponde a la actuación de los SPE es posible sugerir al menos cuatro recomendaciones:

1. Se requiere del desarrollo e incorporación de tecnologías existentes que faciliten el registro de la fuerza de trabajo migrante y de sus características, por ejemplo, mediante el uso de plataformas que faciliten el contacto no presencial con los servicios públicos de empleo. Los SPE crecientemente están transitando hacia un mayor uso de estas tecnologías, aunque es necesario mantener las vías presenciales, pues no necesariamente la población migrante cuenta con las competencias digitales necesarias y los medios de acceso a los servicios remotos. Ello deriva en dos beneficios simultáneos: a) crea un canal de acceso expedito para los migrantes y b) genera una base de información de gran utilidad para identificar las características de los usuarios y servir de base para la toma de decisiones institucionales.
2. El desarrollo de rutas de empleabilidad para la migración venezolana es una tarea que se encuentra en un estado de bajo desarrollo (a excepción de Colombia), de modo que se requiere invertir en el fortalecimiento y en el diseño organizacional de los SPE para incorporar explícitamente dicha función en sus respectivos mandatos. Esta es una condición básica para avanzar hacia una nueva

institucionalidad, y, en este sentido, el aprendizaje a partir de las buenas prácticas, como las observadas en Colombia, se constituye en una vía y orientación por seguir.

3. Una visión cualitativamente distinta de lo existente puede reportar aún mayores beneficios. En efecto, la idea de desarrollar «servicios compartidos» (OIT, 2018) con otras instituciones relacionadas con las tradicionales funciones de los SPE, de un modo integrado y persistente, tiene el potencial de aumentar la efectividad de las acciones individualmente consideradas y, al mismo tiempo, abordar distintas barreras a la inserción laboral.

Los contenidos de una estrategia que contenga al menos las tres dimensiones señaladas con anterioridad pueden ser potenciados con la acción conjunta de los SPE de los países del PdQ. Se trata de un *shock* migratorio con características comunes y que amerita ser potenciado con políticas coordinadas entre los países.

► Referencias bibliográficas

- Aguerre, C. 2020. «Estrategias nacionales de IA y gobernanza de datos en la región». En *Inteligencia Artificial en América Latina y el Caribe. Ética, Gobernanza y Políticas*, editado por C. Aguerre. Buenos Aires: CETyS Universidad de San Andrés.
- Alujas, J. 2018. «Análisis de la intermediación laboral del servicio público de empleo por comunidades autónomas». *Ekonomiaz* 93: 78-107.
- Análisis comparativo sistemas de evaluación y certificación de competencias laborales de las personas en los países de la Alianza del Pacífico*. 2020. Nota conceptual.
- BID, AMSPE y OCDE (Banco Interamericano de Desarrollo, Asociación Mundial de Servicios Públicos de Empleo y Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos). 2015. *El mundo de los servicios de públicos de empleo. Desafíos, capacidades y perspectivas para los servicios públicos de empleo en el nuevo mercado laboral*. Disponible en <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/El-mundo-de-los-servicios-p%C3%BAblicos-de-empleo.pdf>
- BID, OIT y USPE (Banco Interamericano de Desarrollo, Organización Internacional del Trabajo y Unidad del Servicio Público de Empleo). 2020. *Inclusión laboral para la población migrante proveniente de Venezuela en Colombia sistematización del piloto para la identificación y mitigación de barreras de acceso al mercado laboral del servicio público de empleo*. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_759357.pdf
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe). 2018. *Datos, algoritmos y políticas: la redefinición del mundo digital* (LC/CMSI.6/4).
- Cerrutti, M. 2020. «La gobernanza migratoria regional en América del Sur: cómo la emigración venezolana a gran escala la pone a prueba». Portal de Datos Mundiales sobre la Migración, 12 de febrero.
- Chaves-González, D. y C. Echeverría-Estrada. 2020. *Un perfil regional de los migrantes y refugiados venezolanos en América Latina y el Caribe*. Migration Policy Institute (MPI), Matriz de Seguimiento de Desplazamiento (DTM) y OIM: ONU Migración. Ficha técnica, agosto. https://www.migrationpolicy.org/sites/default/files/publications/mpi-iom_venezuelan-profile_spanish-final.pdf
- CINTEFOR (Centro Interamericano para el Desarrollo del Conocimiento en la Formación Profesional. s. f. <https://www.oitcinterfor.org/>
- Consejo Nacional de Política Económica y Social, República de Colombia. 2018. *Estrategia para la atención de la migración desde Venezuela*. Documento Conpes 3950.
- Contribución de los Servicios de Públicos de Empleo a la Estrategia Europa 2020. Documento sobre la estrategia SPE 2020*. 2020.
- Declaración conjunta de la IV Reunión técnica internacional sobre movilidad humana de nacionales venezolanos*. 2019. Proceso de Quito – Capítulo de Buenos Aires. 4 y 5 de julio de 2019.
- Declaración conjunta de la V Reunión técnica internacional sobre movilidad humana de ciudadanos venezolanos en la Región*. 2019. Proceso de Quito – Capítulo de Bogotá. 14 de noviembre de 2019.
- Declaración conjunta de la VI Reunión Técnica Internacional sobre Movilidad Humana de ciudadanos venezolanos en la Región*. 2020. Proceso de Quito – Capítulo de Santiago. 23 y 24 de septiembre de 2020.
- Domenech, Eduardo. 2017. «Las políticas de migración en Sudamérica: elementos para el análisis crítico del control migratorio y fronterizo». *Terceiro Milênio: revista crítica de sociologia e política* 8 (1).

- El País*. 2020. «Crece la intolerancia hacia los migrantes en todo el mundo según encuesta Gallup». <https://elpais.com/internacional/2020-09-23/crece-la-intolerancia-hacia-los-inmigrantes-en-todo-el-mundo-segun-una-encuesta-de-gallup.html>.
- Fernández, T. 2002. «La carta de Derechos fundamentales de la Unión Europea: estructura, ámbito de aplicación, invocabilidad y contenido». *Anuario de Derecho Europeo* (2): 137-163.
- Fernández García, Antonio. 2020. Intermediación laboral digital y discriminación (presentación). Jornada «Dona, treball i noves tecnologies», Lleida, 4 de marzo de 2020. <http://openaccess.uoc.edu/webapps/o2/bitstream/10609/113946/1/Ponencia%20Intermediación%20laboral%20digital%20y%20discriminación.pdf>
- Foro Económico Mundial. 2017. *Digital Transformation Initiative: Unlocking B2B Platform Value*. <http://reports.weforum.org/digital-transformation/wp-content/blogs.dir/94/mp/files/pages/files/wef-platform-report-final-3-26-17.pdf>
- García-Hernández, J. y A. Cortés-Pascual. 2018. «La orientación como eje necesario a mejorar en los servicios públicos de empleo: un análisis cualitativo». *Economiaz* 93: 134-153.
- Helbig, D., R. Mazzola y M. García. 2015. *Servicios Públicos de Empleo en Argentina como pilar de apoyo a la política de empleo*. Serie Documento de Trabajo 13. Oficina de País de la OIT para la Argentina. Organización Internacional del Trabajo (OIT). https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---ilo-buenos_aires/documents/publication/wcms_452861.pdf
- Hoja de Ruta del Capítulo de Buenos Aires*. 2019. IV Reunión técnica internacional sobre movilidad humana de nacionales venezolanos – Proceso de Quito. 4 y 5 de julio de 2019. <https://migrationdataportal.org/es/blog/la-gobernanza-migratoria-regional-en-america-del-sur-como-la-emigracion-venezolana-gran-escala>
- IOG (Institute on Governance). s. f. «What is governance?». <https://iog.ca/what-is-governance/>.
- Kaplan, R. y D. Norton. 2008. *The execution premium: Integrando la estrategia y las operaciones para lograr ventajas competitivas*. Ediciones Deusto.
- Koeltz, Donna. 2012. «Servicios de Empleo». En *Empleo para Justicia Social y una Globalización Equitativa*. Programas de la OIT. Organización Internacional del Trabajo (OIT). https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1984306/carta_servicios_orientacion_para_el_migrante.pdf
- La Integración Socioeconómica de las personas migrantes y refugiadas venezolanas en América Latina y el Caribe*. 2019. Reunión de Ministerios de Trabajo en apoyo al Proceso de Quito. 13 de noviembre de 2019.
- Laboratorio de Gobierno, Gobierno de Chile. 2018. *¿Cómo podemos desarrollar un proyecto de innovación colaborativo en seguridad pública?* Permitido Innovar: Guías para transformar el Estado chileno.
- Migración Colombia. 2021. «Colombia termina el año con un 2,35% menos de venezolanos en su territorio». <https://www.migracioncolombia.gov.co/noticias/colombia-termina-el-2020-con-un-2-35-menos-de-migrantes-venezolanos-en-su-territorio>.
- Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana de Ecuador. 2020. *Plan Integral para la Atención y Protección de la Población Venezolana en Movilidad Humana en Ecuador 2020–2021*. https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2020/09/tenci%C3%93n_y_protecci%C3%93n_de_la_poblaci%C3%93n_venezolana_2020_-_2021-16sept20-final0812999001600384661.pdf
- MTPE (Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo) del Perú. 2013. *Guía del Servicio de Orientación para el Migrante*. https://www.trabajo.gob.pe/migrante/pdf/Guia_Basica_Migrante_Laboral_21-07-2016.pdf
- . 2021. *Carta de Servicios. Orientación para el Migrante*. https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1984306/carta_servicios_orientacion_para_el_migrante.pdf

- MTSS (Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social) de Argentina. 2020. *Orientación laboral para trabajadores extranjeros y sus empleadores*. https://docs.google.com/document/d/1-k7Qi9CCD7ys_tp23ecT6YFOQeTRTPcH/edit
- MTSS (Ministerio de Trabajo y Seguridad Social) de Costa Rica. 2021. «Dirección Nacional de Empleo». <https://www.mtss.go.cr/elministerio/estructura/direccion-empleo/direccion-nacional-empleo.html>
- MTSS (Ministerio de Trabajo y Seguridad Social) de Uruguay. 2021a. «Vía Trabajo». <https://viatrabajo.mtss.gub.uy/viatrabajoweb/servlet/inicio>
- _____. 2021b. «Intégrate al Empleo». Dirección Nacional de Empleo. <https://www.integratealempleo.com/sobre-el-proyecto>
- Oficina Regional de la OIM para América del Sur. 2020. *OIM y ACNUR saludan al Gobierno de Chile por la toma de la presidencia del Proceso de Quito*. 29 de mayo. <https://robuenosaires.iom.int/news/oim-y-acnur-saludan-al-gobierno-de-chile-por-la-toma-de-la-presidencia-del-proceso-de-quito>
- OIT. 2007. *El fortalecimiento de la capacidad de la OIT para prestar asistencia a los Miembros en la consecución de sus objetivos en el contexto de la globalización*. Conferencia Internacional del Trabajo.
- _____. 2014. *Calidad de miembro de la Organización Internacional del Trabajo*.
- _____. 2017. *La migración laboral en la agenda de trabajo decente de la OIT. Buenas prácticas y lecciones aprendidas en Chile*. OIT.
- _____. 2018. *Public Employment Services: Joined-up services for people facing labour market disadvantage*. ILO briefs on Employment Services and ALMPs No. 1. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/-ed_emp/documents/publication/wcms_632629.pdf.
- _____. 2019a. *Instrumentos sobre los servicios públicos de empleo*. Nota Técnica 2. Quinta reunión del Grupo de trabajo tripartito del mecanismo de examen de las normas. Ginebra, 23-27 de septiembre. https://www.ilo.org/global/standards/international-labour-standards-policy/WCMS_715423/lang-es/index.htm.
- _____. 2019b. *Trabajar para un futuro más prometedor – Comisión Mundial sobre el Futuro del Trabajo*. Ginebra. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/-dgreports/-cabinet/documents/publication/wcms_662442.pdf.
- _____. 2019c. *Control del cumplimiento de las normas internacionales del trabajo. El papel fundamental de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT*.
- _____. 2020a. *Comunicado de la Organización Internacional del Trabajo – OIT con ocasión de la Conferencia Internacional de Donantes en solidaridad con los Refugiados y Migrantes Venezolanos*. 26 de mayo. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/-americas/-ro-lima/documents/genericdocument/wcms_745890.pdf.
- _____. 2020b. C088 – Convenio sobre el servicio del empleo, 1948 (núm. 88). NORMLEX Information System on International Labour Standards. https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEX_PUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C088.
- _____. 2020c. *COVID-19: Public employment services and labour market policy responses*. Policy Brief, Agosto. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/-ed_emp/documents/publication/wcms_753404.pdf.
- _____. 2020d. «Reunión temática del Proceso de Quito sobre Integración Socioeconómica de Personas venezolanas en América Latina y el Caribe». https://www.ilo.org/americas/sala-de-prensa/WCMS_753628/lang-es/index.htm.
- _____. s. f. «Perfiles por país». <https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:11003>. Consultado en enero de 2021.

- OIM (Organización Internacional para las Migraciones). 2010. *Políticas Públicas sobre Migración Laboral. Herramientas y buenas prácticas*. Ediciones La Caja.
- _____. 2019. *Informe sobre las migraciones en el mundo 2020*. OIM.
- _____. s. f. [a] *Términos fundamentales sobre migración*. <https://www.iom.int/es/terminos-fundamentales-sobre-migracion>
- _____. s. f. [b]. *La OIM y la migración laboral*. https://publications.iom.int/es/system/files/pdf/labour_migration_infosheet_sp.pdf.
- Orozco, M. y K. Klaas. 2020. «Money transfers to Venezuela: Remittance Flows Amidst Evolving Foreign Exchange». *The Dialogue. Leadership for the Americas*, mayo. https://www.thedialogue.org/wp-content/uploads/2020/05/Report-Money-Transfers-to-Venezuela_May-2020-2.pdf
- Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea. 2016. Reglamento (UE) 2016/589 del Parlamento Europeo y del Consejo de 13 de abril de 2016 relativo a una red europea de servicios de empleo (EURES).
- RAE (Real Academia Española). s. f. *Diccionario de la lengua española*. <http://www.rae.es>.
- Rodríguez-Novoa, Luz Stella. 2012. *Intermediación laboral: Aprendizajes internacionales en el desarrollo de Servicios de Empleo*. Nota técnica de PNUD Colombia.
- Ruiz Díaz, Myrna y Teresa Esteban. 2020. *Servicio Público de Empleo. Diagnóstico y Plan de Mejora*. Proyecto de Fortalecimiento de la Dirección General de Empleo del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTESS) de Paraguay.
- RV4 (Plataforma de Coordinación Interagencial para Refugiados y Migrantes de Venezuela). s. f. «Refugiados y migrantes de Venezuela». <https://r4v.info/es/situations/platform>
- Serrano, C. 2007. «Servicios Públicos de empleo y agencias de empleo privadas. Público y Privado en la actividad de colocación». Tesis presentada para la obtención del grado de Doctor en Derecho, Universidad de Granada.
- SNE (Servicio Nacional de Empleo) de México. 2021. «Programas y Servicios de Empleo». <http://empleo.gob.mx>
- UNICEF. 2019. *Plan regional de respuesta para refugiados y migrantes para las Personas Refugiadas y Migrantes de Venezuela. Enero-diciembre 2019*.
- USPE (Unidad del Servicio de Empleo de Colombia). 2020. *Guía para la Atención a la Población Migrante proveniente de Venezuela*.
- Velásquez, Mario. 2020. *Características de los usuarios migrantes en los Servicios Públicos de Empleo (SPE) de los países del Proceso de Quito. Recomendaciones para su efectiva integración socioeconómica. Propuesta Metodológica*. Producto 1 de consultoría.



Organización
Internacional
del Trabajo

Oficina de la OIT para los Países Andinos

Calle Las Flores 275
San Isidro
Lima – Perú

(511) 615 0300