



Organización  
Internacional  
del Trabajo



Instituto Nacional de Migración  
de la República Dominicana  
Ministerio de Interior y Policía

# GOBERNANZA DE LA MIGRACIÓN LABORAL EN LA REPÚBLICA DOMINICANA





**Gobernanza de la  
migración laboral en la  
República Dominicana**



# **GOBERNANZA DE LA MIGRACIÓN LABORAL EN LA REPÚBLICA DOMINICANA**

## **PARTE I**

Marco comparativo de experiencias y casos de buenas prácticas regionales y extrarregionales sobre el vínculo entre las necesidades del mercado laboral y la política migratoria

## **PARTE II**

Recomendaciones para vincular las necesidades del mercado laboral y la política migratoria en la República Dominicana

Organización Internacional del Trabajo (OIT)

Instituto Nacional de Migración de República Dominicana (INM RD)

Copyright © Organización Internacional del Trabajo 2020  
Primera edición 2020

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](mailto: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](http://www.ifrro.org) puede encontrar la organización de derechos de reproducción de su país.

---

OIT

Instituto Nacional de Migración de la República Dominicana (INM RD)

Gobernanza de la migración laboral en la República Dominicana

Oficina de la OIT para América Central, Haití, Panamá y República Dominicana.

Migración Internacional, Migraciones Laborales, Migrante, Gobernanza, Instituto Nacional de Migración, INM, República Dominicana.

9789220328583 (print)

9789220328590 (web pdf)

14.09.02

Datos de catalogación 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 firmados 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.

Para más información sobre las publicaciones y los productos digitales de la OIT, visite nuestro sitio web: [ilo.org/publns](http://ilo.org/publns).

**Autora:** Donna Catalina Cabrera Serrano

**Dirección técnica:** Francesco Carella y Katherine Martínez por la OIT y Germania Estévez Then, Rocío del Carmen Acosta Morales y Bienvenido Barrientos Mateo por el INM RD

**Corrección de estilo:** Aimara Vera Riverón

**Diseño y diagramación:** Laura Longa M.

**Diseño de cubierta:** Miguel Valoy

**Impresión:** Impresos Tres Tintas, SRL

Impreso en República Dominicana



Este estudio fue realizado con el apoyo financiero de la Unión Europea. Su contenido no necesariamente refleja los puntos de vista de la Unión Europea.

# ÍNDICE

---

<b>ÍNDICE DE TABLAS</b>	<b>10</b>
<b>ABREVIATURAS</b>	<b>12</b>
<b>PRESENTACIÓN</b>	<b>15</b>
<b>PARTE I</b>	<b>19</b>
Marco comparativo de experiencias y casos de buenas prácticas regionales y extrarregionales sobre el vínculo entre necesidades del mercado laboral y política migratoria	
<b>INTRODUCCIÓN</b>	<b>21</b>
<b>METODOLOGÍA Y ESTRUCTURA DEL ESTUDIO</b>	<b>23</b>
<b>I. Arabia Saudita</b>	<b>26</b>
Dinámica poblacional y migratoria	26
Mercado laboral y participación de población migrante	27
Política migratoria (marco normativo e institucional)	30
Buena práctica: fomento de la participación de la población local en el mercado de trabajo	31
<b>II. Canadá</b>	<b>35</b>
Dinámica poblacional y migratoria	35
Mercado laboral y participación de población migrante	36
Política migratoria (marco normativo e institucional)	37
Buena práctica: Monitoreo, evaluación y reformas de las políticas migratorias laborales	38

<b>III. Corea del Sur</b>	<b>41</b>
Dinámica poblacional y migratoria	41
Mercado laboral y participación de población migrante	42
Política migratoria (marco normativo e institucional)	43
Buena práctica: Sistema de permiso de trabajo	43
<b>IV. Perú</b>	<b>46</b>
Dinámica poblacional y migratoria	46
Mercado laboral y participación de población migrante	47
Política migratoria (marco normativo e institucional)	48
Buena práctica: Gestión de la migración de retorno	48
<b>V. Sudáfrica</b>	<b>51</b>
Dinámica poblacional y migratoria	51
Mercado laboral y participación de población migrante	52
Política migratoria (marco normativo e institucional)	53
Buena práctica: Información sobre la participación de migrantes en el mercado de trabajo y el fomento de la migración calificada	54
<b>VI. Suecia</b>	<b>58</b>
Dinámica poblacional y migratoria	58
Mercado laboral y participación de población migrante	59
Política migratoria (marco normativo e institucional)	61
Buena práctica: reforma de la política migratoria laboral en 2008	61
<b>VII. Mercado laboral y política migratoria en República Dominicana: análisis de las buenas prácticas y su pertinencia para el país</b>	<b>64</b>
Dinámica poblacional y migratoria	64
Mercado laboral y participación de población migrante	65
Política migratoria (marco normativo e institucional)	68
Análisis de las buenas prácticas de los casos de estudio y su pertinencia para el país	69
<b>RECOMENDACIONES PARA ORIENTACIONES FUTURAS</b>	<b>73</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	<b>76</b>



<b>PARTE II</b>	<b>81</b>
<b>Recomendaciones para vincular las necesidades del mercado laboral y la política migratoria en la República Dominicana</b>	
<b>INTRODUCCIÓN</b>	<b>83</b>
<b>ESTRUCTURA DEL ESTUDIO</b>	<b>86</b>
<b>METODOLOGÍA</b>	<b>88</b>
<b>I. La migración laboral en la República Dominicana: contexto, institucionalidad y normativa</b>	<b>89</b>
Dinámica poblacional y migratoria	89
Mercado laboral dominicano y participación de población inmigrante y retornada	91
Política migratoria laboral (marco normativo e institucional)	94
Insumos técnicos para la toma de decisiones	96
<b>II. La gestión de la migración laboral en República Dominicana: Mesa Interinstitucional de Migración Laboral y algunas alternativas para la regularización de trabajadores migrantes</b>	<b>103</b>
Mesa Interinstitucional de Migración Laboral	103
Posibles alternativas de regularización migratoria para trabajadores migrantes	105
<b>III. Lineamientos para vincular las necesidades del mercado de trabajo con la política de migración laboral en República Dominicana</b>	<b>109</b>
<b>IV. Recomendaciones a corto, mediano y largo plazo</b>	<b>110</b>
Pasos para recolectar, analizar y compartir información sobre el perfil laboral de la población migrante y las necesidades de los empleadores	110
Pasos para analizar y proponer alternativas para la regularización de los trabajadores migrantes en el país	118
<b>RECOMENDACIONES FINALES</b>	<b>126</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	<b>129</b>
<b>ANEXO 1</b>	<b>133</b>
<b>ANEXO 2</b>	<b>135</b>

## ÍNDICE DE TABLAS

---

### **PARTE I: Marco comparativo de experiencias y casos de buenas prácticas regionales y extrarregionales sobre el vínculo entre necesidades del mercado laboral y política migratoria**

Tabla No. 1 Población Económicamente Activa, Tasa de Ocupación y Tasa de Desempleo. Arabia Saudita, 2016.	28
Tabla No. 2 Puestos ocupados según actividad económica por población migrante hombre, mujer y total en Arabia Saudita, 2017	29
Tabla No. 3 Tasa de ocupación y desempleo según población nacida en Canadá o inmigrantes. Noviembre, 2017.	36
Tabla No. 4 Participación de empleos por rama de actividad. Perú, 2015.	48
Tabla No. 5. Porcentaje de empleos por industria en Sudáfrica.	52
Tabla No. 6 Listado de las quince (15) ocupaciones con más participación de población nacida fuera de Suecia, 2015	59
Tabla No. 7 Porcentaje de trabajadores formales e informales por rama de actividad en República Dominicana, 2016	66
Tabla No. 8 Porcentaje de trabajadores formales e informales por ocupación en República Dominicana, 2016	67

## **PARTE II: Recomendaciones para vincular las necesidades del mercado laboral y la política migratoria en la República Dominicana**

Tabla No. 1 Objetivo específico 1.1. Disponer de información sobre el perfil laboral de la población migrante en el país, incluidos los retornados.	110
Tabla No. 2 Objetivo específico 1.2. Disponer de información sobre las necesidades actuales y prospectivas de los empleadores	114
Tabla No. 3 Objetivo específico 2.1. Reconocer las barreras y posibilidades de los escenarios de acceso a regularización y permisos de trabajo para empleadores y trabajadores	119
Tabla No. 4 Objetivo específico 2.2. Analizar la pertinencia y operación de un sistema de cuotas y/o incentivos de migración laboral.	122

## **GRÁFICOS**

Gráfico No. 1 Vínculo entre las necesidades del mercado laboral y la política migratoria	74
Gráfico No. 2 Aspectos a considerar en la gestión de la inmigración laboral	75

## ABREVIATURAS

---

<b>BCRD</b>	Banco Central de la República Dominicana
<b>BID</b>	Banco Interamericano de Desarrollo
<b>CNM</b>	Consejo Nacional de Migración
<b>CRM</b>	Conferencia Regional sobre Migración
<b>DMG</b>	Dirección General de Migración
<b>ENCFT</b>	Encuesta Nacional Continua de Fuerza de Trabajo
<b>ENI</b>	Encuesta Nacional de Inmigrantes
<b>FIAPP</b>	Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas
<b>GCPS</b>	Gabinete de Coordinación de Políticas Sociales
<b>INFOTEP</b>	Instituto Nacional de Formación Técnico Profesional
<b>INM</b>	Instituto Nacional de Migración
<b>INTEC</b>	Instituto Técnico de Santo Domingo
<b>MEPyD</b>	Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo
<b>MESCyT</b>	Ministerio de Educación Superior, Ciencia y Tecnología
<b>MIP</b>	Ministerio de Interior y Policía
<b>MIREX</b>	Ministerio de Relaciones Exteriores

<b>MT</b>	Ministerio de Trabajo
<b>OBMICA</b>	Observatorio Migrantes del Caribe
<b>OCDE</b>	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
<b>OIM</b>	Organización Internacional para las Migraciones
<b>OIT</b>	Organización Internacional del Trabajo
<b>OMLAD</b>	Observatorio de Mercado Laboral Dominicano
<b>ONE</b>	Oficina Nacional de Estadística
<b>OPTIC</b>	Oficina Presidencial de Tecnologías de la Información y Comunicación
<b>PGR</b>	Procuraduría General de la República Dominicana
<b>PNRE</b>	Plan Nacional de Regularización de Extranjeros
<b>PEA</b>	Población Económicamente Activa
<b>PNUD</b>	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
<b>PyMES</b>	Pequeñas y Medianas Empresas
<b>SENAE</b>	Servicio Nacional de Empleo
<b>TSS</b>	Tesorería de Seguridad Social
<b>UE</b>	Unión Europea
<b>UNFPA</b>	Fondo de Población de las Naciones Unidas



# PRESENTACIÓN

---

La migración laboral tiene una relevancia especial en la República Dominicana, país de origen y destino para cientos de miles de trabajadores migrantes. A través de sus labores, estos trabajadores migrantes (dominicanos en el extranjero o extranjeros en la República Dominicana) contribuyen no solo al cumplimiento de sus metas personales y familiares, sino también al desarrollo de los países de origen y acogida. Pero ¿cómo maximizar el potencial de desarrollo de los migrantes laborales?, ¿cómo aprovechar sus conocimientos y capacidades profesionales, minimizando el posible efecto de competencia que su participación en el mercado laboral podría tener para los trabajadores nacionales? Estas son algunas de las cuestiones clave que una política de migración laboral trata de abordar en el intento por garantizar una gobernanza eficaz de la migración laboral, que responda a las necesidades del mercado de trabajo y, al mismo tiempo, respete y proteja los derechos de todos los trabajadores tanto migrantes como nacionales.

El estudio *Gobernanza de la migración laboral en la República Dominicana* es un documento integral que procura, por un lado, analizar casos de buenas prácticas de gestión de la migración laboral, implementadas por seis países que han destacado positivamente en uno o varios aspectos de su regulación, y por el otro lado, sugerir la adecuación de algunas de esas buenas prácticas al contexto dominicano. De manera concreta, el estudio está presentado en dos partes: I) análisis de un marco comparativo de experiencias y casos de buenas prácticas regionales y extrarregionales sobre el vínculo entre necesidades del mercado laboral y política migratoria y II) recomendaciones para vincular las necesidades del mercado laboral y la política migratoria en la República Dominicana.

Las seis buenas prácticas analizadas corresponden a países de diversas realidades económicas, sociales y culturales; sin embargo, guiadas por las demandas de su dinámica laboral, todas responden al mismo objetivo: vincular las necesidades del mercado de trabajo con la política migratoria, con el fin de lograr una gestión de la migración laboral que sea eficaz y realista en su contexto. Para establecer

un marco práctico comparativo, se propusieron cuatro categorías sobre las cuales se estarían presentando los datos relevantes por país, a saber: a) dinámica poblacional y migratoria, b) mercado laboral y participación de población migrante, c) política migratoria (marco normativo e institucional) y d) la buena práctica resalada dentro del ámbito de la migración laboral.

Las buenas prácticas analizadas responden a los siguientes aspectos (presentadas con vínculo a los países que protagonizan su aplicación):

1. Arabia Saudita: fomento de la participación de la población local en el mercado de trabajo.
2. Canadá: monitoreo, evaluación y reformas de las políticas migratorias laborales.
3. Corea del Sur: sistema de permisos de trabajo.
4. Perú: gestión de la migración de retorno.
5. Sudáfrica: información sobre la participación de migrantes en el mercado de trabajo y el fomento de la migración calificada.
6. Suecia: reforma de la política migratoria laboral.

El proceso de construcción de las dos partes del estudio se efectuó de forma separada, pero complementaria por la misma autora, Donna Cabrera, con el apoyo de los equipos técnicos de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y el Instituto Nacional de Migración (INM) de la República Dominicana. Inicialmente, se realizó el análisis de las seis buenas prácticas considerando que podían ser útiles para el contexto país, dada la diversidad de factores que comprenden dentro del ámbito de la migración laboral. Los resultados de esa primera parte fueron presentados a los integrantes de la Mesa Interinstitucional de Migración Laboral en noviembre de 2018. Como acciones de seguimiento, esta sugirió avanzar hacia una segunda etapa del estudio, en la cual se analizara más concretamente el contexto de la República Dominicana y se explicara cómo las buenas prácticas abordadas podían ser adaptadas al país, considerando su dinámica laboral y migratoria.

En ese sentido, se dispuso la conformación de una Mesa de Trabajo sobre Análisis de Buenas Prácticas en la Migración Laboral, que funcionó bajo una metodología participativa, con el liderazgo del INM y la asistencia técnica de la OIT. El punto de partida fue la socialización de la primera parte del estudio “Marco comparativo de experiencias y casos de buenas prácticas regionales y extrarregionales sobre el vínculo entre necesidades del mercado laboral y política migratoria”, a



los fines de generar un análisis entre actores relevantes del ámbito migratorio y laboral, considerando tanto entidades del Gobierno como representantes de organizaciones de empleadores y trabajadores.

Las discusiones desarrolladas durante las dos sesiones de la Mesa de Trabajo giraron alrededor de dos aspectos priorizados para focalizar los puntos de agenda: 1) escenarios de acceso a regularización y permisos de trabajo y 2) análisis sobre la pertinencia de operación de un sistema de incentivos y/o cuotas. El debate derivó en una construcción colectiva de ideas que forman parte esencial de la segunda parte del estudio: "Recomendaciones para vincular las necesidades del mercado laboral y la política migratoria en la República Dominicana".

Sin lugar a dudas, el presente estudio es resultado de una elaboración consciente del tema, extraído en conjunto con los actores más relevantes del proceso migratorio y laboral del país, que contó con la asistencia técnica de la OIT desde su génesis. Se espera que sea un ingrediente central en la necesaria formulación y/o adecuación de políticas públicas migratorias y laborales y tome en cuenta las capacidades y retos sociales, económicos y legales actuales, para dar paso a una gestión más efectiva y armonizada entre lo que demanda el mercado de trabajo dominicano y las habilidades técnicas y profesionales que ofertan los trabajadores migrantes.



# PARTE I

---

MARCO COMPARATIVO DE  
EXPERIENCIAS Y CASOS DE  
BUENAS PRÁCTICAS REGIONALES  
Y EXTRARREGIONALES SOBRE EL  
VÍNCULO ENTRE NECESIDADES  
DEL MERCADO LABORAL Y  
POLÍTICA MIGRATORIA



# INTRODUCCIÓN

---

La formulación de políticas públicas incluye la recolección y análisis de información sobre la temática de interés y el diseño de planes y programas que intervengan las prioridades identificadas y beneficien a los individuos, las comunidades y sus entornos. El primer gran reto de esta labor es contar con herramientas actualizadas y de calidad que permitan recoger la información necesaria para tomar mejores decisiones. Un segundo paso implica que la información sea analizada y compartida entre las entidades formuladoras de políticas y otros actores relevantes, para que en la toma de decisiones se incluyan indicadores de gestión y mecanismos de monitoreo y evaluación que posibiliten verificar el impacto de las medidas. El tercer paso tiene que ver con las acciones que se ejecuten con base en los resultados de los procesos de monitoreo y evaluación para continuar el plan de trabajo trazado o redefinir la estrategia establecida y garantizar el mejoramiento de las condiciones de la comunidad o del tema de intervención.

En el ámbito de la migración internacional, uno de los aspectos en el que se ha priorizado la intervención es precisamente en la disposición de información que sustente la formulación de políticas migratorias. Se han identificado varios retos, de los cuales vale mencionar la creación de herramientas y definiciones estandarizadas para medir y caracterizar la migración internacional y promover la cooperación entre entidades a nivel nacional e internacional que fomenten la disposición de la información y generen políticas migratorias adecuadas mientras se incluye el tema migratorio en otras políticas sectoriales en el país.

Una de las dimensiones que más se relaciona con la migración internacional es el empleo. Los motivos económicos y de búsqueda de oportunidades laborales se encuentran entre las razones más importantes que motivan a las personas a migrar hacia otros países. Aun en los casos en los que esta motivación no sea la determinante del proyecto migratorio, la población migrante en edad de trabajar va a optar por la búsqueda de empleo, lo que hace que esta temática siempre

esté vigente. Asimismo, la realidad demográfica de los países y las necesidades de mano de obra de empleadores que no encuentran perfiles especializados entre la población local ha motivado a la adecuación de políticas que permitan atraer a personas que suplan las demandas de los mercados laborales.

Por esta razón, el vínculo entre las necesidades del mercado laboral y la política migratoria es un aspecto fundamental de la gobernanza de las migraciones internacionales que interactúa con las políticas de empleo de cada país. Este estudio responde al interés del Gobierno de República Dominicana sobre la materia. A partir del análisis de estudios de casos regionales y extrarregionales, se presentarán experiencias y buenas prácticas que se han implementado para vincular la dinámica del mercado laboral con las políticas migratorias. Las experiencias y buenas prácticas presentarán el contexto en el que se desarrollan, las entidades involucradas, las herramientas que permiten acceder y/o intercambiar información para incluirlas en la toma de decisiones y los retos que la implementación de estas plantea para el país.

Este estudio comparativo, considerando la realidad de la gestión de la migración internacional laboral en el caso de República Dominicana, brinda herramientas de análisis y recomendaciones que pueden mejorar la formulación de políticas migratorias sobre la base de las capacidades y los retos institucionales, las necesidades de los empleadores y las expectativas de los migrantes laborales en el país.

## METODOLOGÍA Y ESTRUCTURA DEL ESTUDIO

---

Se presentan las experiencias de seis países en la vinculación de las necesidades del mercado laboral con la política migratoria. Los casos escogidos son Perú, en América Latina; Canadá, en América del Norte; Suecia, en Europa; Corea del Sur, en Asia; Arabia Saudita, en el Medio Oriente, y Sudáfrica, en África. El estudio considera también el caso de República Dominicana como el punto de llegada para presentar las buenas prácticas identificadas y brindar las recomendaciones que contribuyan a una mejor gestión de la migración laboral internacional en el país.

Los casos de estudio analizan una experiencia por continente y se incluye uno de los Estados Árabes del Golfo. Los seis países presentan una amplia diversidad con respecto a los contextos demográficos, económicos, políticos y migratorios en cada uno de sus territorios y las propuestas diseñadas por los Gobiernos para acompañar las necesidades de sus mercados laborales con las posibilidades que presenta la migración laboral. En este recorrido se aprecia que las medidas propuestas son dinámicas, como la realidad de la migración internacional, y exigen una gran coordinación interinstitucional no solo con entidades públicas, sino con representantes de los empleadores y los empleados, intermediadores privados y gobiernos de los países de origen de la migración.

El estudio es una revisión documental de tipo comparativo. Se emplean fuentes de información secundarias alrededor de política migratoria y la participación de la población inmigrante en el mercado laboral para cada país. También se consultan los datos públicos disponibles de encuestas y censos sobre inmigración y empleo. En el caso de estudio de Perú se incluye información sobre las políticas y programas para la población retornada, toda vez que la inserción laboral de dicha población es de interés actual para los países de la región y República Dominicana.

En la experiencia de cada país se consideran los aspectos relacionados con la dinámica migratoria, política e institucionalidad migratoria, y comportamiento

del mercado laboral y participación de la población migrante. La selección de las buenas prácticas giró alrededor de la formulación de políticas migratorias laborales y la puesta en marcha de programas de contratación de trabajadores extranjeros. Uno de los casos se relaciona con iniciativas para fomentar la participación de la población local en el mercado laboral y otro se centra en la gestión de la migración de retorno.

Este estudio entiende una buena práctica como una intervención de política que realiza el gobierno de un país con el ánimo de facilitar el encuentro entre la oferta y la demanda en el mercado de trabajo, incluyendo sobre todo a la población migrante. Los casos que se exponen no son experiencias consumadas, sino se trata de procesos que se van adecuando a las necesidades del mercado laboral, la lógica de la coordinación institucional, las dinámicas migratorias, y las expectativas de los trabajadores migrantes y nacionales. Se encuentran varios aspectos comunes en los casos tratados en este estudio, pero las soluciones propuestas y las respuestas que se han generado varían enormemente.

Las recomendaciones tendrán en cuenta las buenas prácticas y proporcionarán elementos de análisis para que la República Dominicana pueda seguir avanzando en el camino de contar con una política migratoria basada en información real y actualizada, que se complemente con las necesidades del mercado laboral, y fundamentada sobre los derechos humanos y laborales de los trabajadores migrantes.

## **EXPERIENCIAS Y BUENAS PRÁCTICAS EN LA VINCULACIÓN DE LAS NECESIDADES DEL MERCADO LABORAL CON LA POLÍTICA MIGRATORIA: SISTEMATIZACIÓN DE LAS EXPERIENCIAS EXISTENTES EN LOS CASOS DE ESTUDIO**

Existe una amplia diversidad en la manera como se relacionan las necesidades del mercado laboral con la política migratoria de los países. Inicialmente habría que considerar aspectos demográficos básicos (composición por sexo, edad, nivel educativo e inserción laboral), generalidades sobre el desarrollo socioeconómico del país, necesidades del mercado laboral que no pueden ser suplidas por la población local, dinámicas migratorias (se trata de países de origen, tránsito o destino) y los esquemas migratorios que se brindan a la población extranjera.



En este último apartado es necesario considerar lo establecido en las políticas migratorias en términos de visados y los requerimientos exigidos a los migrantes laborales para acceder a estos. Y, en segundo lugar, una vez que el migrante se encuentre en el territorio del país receptor, será necesario tener en cuenta si su participación en el mercado laboral es adecuada, sus calificaciones y competencias responden a lo demandado en el perfil de la vacante, o si se hacen necesarias medidas adicionales que mejoren su inserción laboral o le permitan la movilidad laboral.

Con el ánimo de explorar las experiencias en la vinculación de las necesidades del mercado laboral con la política migratoria, se han escogido seis (6) estudios de caso.

De América Latina se analiza el caso de Perú. Este país cuenta con una política migratoria recientemente renovada, ha adecuado su legislación interna para dar cabida a los compromisos adquiridos a nivel bilateral y regional, cuenta con un interés creciente en vincular las políticas migratorias con las iniciativas de empleo y ha desarrollado varias iniciativas de retorno para facilitar la inserción laboral de los connacionales que vuelven desde otros países.

De América del Norte se presenta el caso de Canadá. Cuando se habla de migración laboral, siempre se hace referencia a este país por razones que incluyen la consolidación de su Sistema de Información de Mercado Laboral, la promoción de programas migratorios dirigidos a personas que puedan suplir las necesidades de mano de obra y el empleo de un esquema de puntos que sirve para evaluar el otorgamiento de visados a las personas interesadas en migrar a este destino.

De Europa se trata el caso de Suecia. La política migratoria de este país resulta de interés para el contexto centroamericano toda vez que la mayoría de los estudios comparativos consideran los países del sur de Europa, Alemania y el Reino Unido. En el caso de Suecia se presentará la reforma introducida en materia migratoria que se sustenta en un enfoque alrededor de la demanda de mano de obra. Este nuevo esquema pretende beneficiar a los empleadores en la contratación de trabajadores de terceros países que cuenten con el perfil requerido, sin emplear métodos como la lista de ocupaciones de difícil cobertura para facilitar la contratación de extranjeros.

De África se ha escogido a Sudáfrica. Por su desempeño económico, este país es un polo de atracción para los nacionales de países vecinos, factor que ha fomentado la adecuación de encuestas y censos que recojan información sobre la realidad de la inmigración en su territorio. Recientemente se han realizado

modificaciones en sus políticas migratorias con el ánimo de regularizar los flujos de migrantes y sobre todo atraer a personas altamente calificadas para potenciar el crecimiento económico del país.

De Asia se presenta el caso de Corea del Sur. Debido a su dinámica demográfica y al comportamiento de su mercado de trabajo, se ha abierto el espacio a la participación de migrantes laborales. El país ha implementado programas de migración laboral temporal, y actualmente cuenta con el Sistema de Permiso Trabajo que regula la gestión de los flujos migratorios laborales con países con los que se ha firmado memorandos de entendimiento bilaterales. El caso de este país resulta interesante toda vez que los ajustes de la política migratoria han hecho hincapié en los retos que tiene para la identidad coreana convertirse en una sociedad multicultural.

En el caso de los Estados Árabes del Golfo, se ha escogido a Arabia Saudita. Los países del Golfo han estado presentes en los debates alrededor de la migración laboral por la alta participación de migrantes en sus mercados laborales. Este país cuenta con una tradición de larga data en materia de inmigración, avances en el reporte de información demográfica y laboral sobre población migrante y extranjera, y actualmente dirige su atención hacia la promoción del acceso a empleo de la población local. Este último es el aspecto en el que se centra el estudio en este caso.

Al analizar los casos, que serán presentados en orden alfabético, quedan al descubierto varios de los retos con los que cuentan los países de destino una vez que los migrantes laborales se encuentran en su territorio. Se plantea una discusión alrededor de las diferentes medidas y alternativas que se emplean, sus resultados y retos en la gestión de la inmigración laboral.

## I. ARABIA SAUDITA

### Dinámica poblacional y migratoria

En 2016 la población total de Arabia Saudita era de 31.787.580 personas, de las cuales el 57,4% eran hombres y el 42,6% mujeres<sup>1</sup>. La población extranjera residente en el país representa el 36,8% y, dentro de este colectivo, la partici-

---

1 General Authority for Statistics (GStat). Kingdom of Saudi Arabia, 2007.

pación de los hombres es de 68,6% y el de las mujeres de 31,4%<sup>2</sup>. La población total del país es joven, los adultos mayores de 65 años solo alcanzan el 3,2% y los menores de 15 años representan un 25% del total poblacional. En términos de grupos de edad, uno de los datos más relevantes se relaciona con la participación de los hombres inmigrantes, quienes, entre los 25 y 54 años, representan más del 50% del total para este colectivo.

Aunque la Autoridad General de Estadísticas presenta una información detallada sobre la población local y migrante, la desagregación por nacionalidad no siempre está disponible. A partir de estimaciones con datos de las Naciones Unidas, en el año 2013 los principales orígenes de la población extranjera fueron India, Pakistán, Bangladesh, Indonesia y Egipto. La alta participación de la población asiática en este país coincide con la tendencia de los demás países del Golfo<sup>3</sup>.

## **Mercado laboral y participación de población migrante**

La presentación de datos alrededor del mercado laboral y de la población de origen no saudí es un fenómeno reciente en el país que presenta importantes avances a partir del Censo de Población de 2004, y ha ido incorporando información más detallada sobre aspectos como el desempleo y la tasa de ocupación por grupos etarios y sexo, así como por origen extranjero<sup>4</sup>. La explotación del petróleo es un factor que ha fomentado el crecimiento económico de Arabia Saudita y ha demandado la participación de trabajadores migrantes. A partir del crecimiento de este sector, otros también han crecido, aumentando así la oferta de vacantes disponibles.

Según los datos presentados por la Autoridad General de Estadísticas para el segundo trimestre de 2017, la tasa de la población económicamente activa (PEA) en el país es de 54,2 y existe una brecha considerable entre los datos para hombres, 78,2 y mujeres 18,7. La tasa de la PEA para la población extranjera es elevada (94 %), lo cual se explica, entre otras razones, por la composición etaria de este colectivo. En este subgrupo se percibe una brecha mucho más amplia entre la tasa de los hombres y las mujeres.

---

2 Ibid.

3 De Bel-Air, Françoise, 2014.

4 Baldwin-Edwards, Martin, 2011.

Tabla No. 1 Población Económicamente Activa, Tasa de Ocupación y Tasa de Desempleo. Arabia Saudita, 2016.

	Hombres	Mujeres	Total
Tasa de PEA (mayores de 15 años)	78.2	18.7	54.2
Tasa de PEA población Saudí	62.1	17.4	40.3
Tasa de PEA población extranjera	94.0	21.6	73.4
Tasa de Ocupación Total Poblacional	96.7	77.1	94.0
Tasa de Ocupación población Saudí	92.6	66.9	87.2
Tasa de Desempleo Total Poblacional	3.3	22.9	6.0
Tasa de Desempleo población Saudí	7.4	33.1	12.8

Fuente: General Authority for Statistics. Kingdom of Saudi Arabia, 2017.  
Elaboración propia.

En términos de empleabilidad, la tasa de ocupación total es de 96,7 y la tasa de desempleo total es de 3,3. No se disponen de datos desagregados para la población inmigrante en estos dos ítems. La diferencia entre hombres y mujeres se perpetúa y el desempleo femenino total alcanza el 22,9 mientras que la tasa de ocupación solo llega al 66,9. Las áreas administrativas con más migrantes laborales son Riyadh, La Meca y la Provincia Oriental.

Se cuenta con información sobre los trabajadores domésticos de origen migrante, que contabilizan en total 2.384.599 personas de las cuales el 67,5% son hombres y el 32,5% mujeres. Los datos disponibles indican que ninguna persona de origen saudí se desempeña como trabajador doméstico. Dentro de esta categoría el grupo que ocupa más migrantes es el de conductor, donde solo se desempeñan hombres. La segunda categoría es la de sirvientes y encargados de la limpieza en los hogares, donde la participación de las mujeres supera ampliamente a la de los hombres (82,1% y 17,9%, respectivamente). La

tercera categoría es la de guardias de casas, edificios y baños que ocupa exclusivamente a población masculina<sup>5</sup>.

Las actividades económicas más frecuentes donde se vinculan laboralmente los migrantes son Construcción, Comercio, Manufactura, Servicios financieros, Seguros, Inmobiliaria y servicios para empresas y Otros servicios sociales colectivos. En cuanto a los puestos ocupados por las mujeres migrantes, el más importante es el de Otros servicios sociales colectivos.

Tabla No. 2 Puestos ocupados según actividad económica por población migrante hombre, mujer y total en Arabia Saudita, año 2017

Actividad Económica	Hombres migrantes	Mujeres migrantes	Total migrantes
Correos y telecomunicaciones	285,273	1,039	286,312
Comercio	2,052,416	28,578	2,080,994
Construcción	3,690,308	26,772	3,717,080
Minería y excavación	79,244	79,244	80,519
Otros servicios sociales colectivos	415,688	415,688	504,853
Agricultura y pesca	85,530	204	85,734
Manufactura	777,612	21,000	798,612
Electricidad, gas y agua	59,858	118	59,976
Servicios financieros, seguros, inmobiliaria y servicios de empresas	688,619	36,231	724,850
Otras actividades	--	--	--
<b>Total</b>	<b>8,134,548</b>	<b>204,382</b>	<b>8,338,930</b>

Fuente: General Authority for Statistics. Kingdom of Saudi Arabia, 2017.  
Elaboración propia.

5 General Authority for Statistics (GASat). Kingdom of Saudi Arabia, 2007.

## Política migratoria (marco normativo e institucional)

Arabia Saudita cuenta con una historia importante de migración en su territorio por su ubicación geográfica, por albergar La Meca, una de las ciudades de peregrinación más importantes en el islam, y por el crecimiento de su economía que ha requerido la participación de una diversidad de trabajadores migrantes en términos de procedencia y ocupaciones<sup>6</sup>.

El Ministerio de Relaciones Exteriores es la entidad encargada de procesar aplicaciones de visados para la población extranjera que quiera residir o trabajar en Arabia Saudita. Para acceder a un visado un trabajador debe contar con patrocinador, persona o entidad que realiza los trámites para acceder al visado específico, aspecto que hace parte de lo conocido como el Sistema Kafala<sup>7</sup>, un sistema de patrocinio. Dicho esquema es la base de la migración laboral en Arabia Saudita, el cual otorga al patrocinador o empleador potestades de control sobre el proyecto laboral del inmigrante. Los visados que se emiten son de carácter temporal, aunque el contrato de trabajo puede renovarse sin un número límite de años de permanencia en el país, y el visado del trabajador está asociado al cargo y empleador con quien se hizo el proceso para entrar al país.

Debido a los altos números de vacantes y la alta respuesta entre población interesada en migrar hacia Arabia Saudita, se establecieron oficinas que funcionan como intermediadoras laborales. El proceso detrás de la contratación de trabajadores extranjeros ha sido sujeto de numerosos intereses a nivel regional e internacional, lo cual ha motivado el diseño e implementación de documentos de análisis, la discusión de las recomendaciones con los decisores en los países del Golfo y el ajuste de regulaciones de intermediación laboral para la población migrante.

La gestión de la migración laboral en Arabia Saudita y los países del Golfo ha suscitado el interés y la preocupación de organismos internacionales y representantes de los trabajadores, en tanto que se han presentado repetidas vulneraciones a los derechos de los trabajadores migrantes. El sistema de patrocinio, que reduce la capacidad de movilidad del trabajador; la necesidad de regulación más estrictas alrededor de los procesos de intermediación laboral, y el uso de una

---

6 De Bel-Air, Françoise, 2014.

7 Baldwin-Edwards, Martin, 2011.

medida de migración temporal para procesos que se pueden interpretar como permanentes son algunas de las razones que siguen demandando intervenciones por parte del Gobierno de este país para garantizar el pleno respeto a los derechos de los trabajadores migrantes.

Sin embargo, para el ámbito de este estudio, se presenta el caso de Arabia Saudita no tanto por la manera en la que maneja su política migratoria, sino en relación con la iniciativa que busca aumentar la participación de la población local en el mercado de trabajo. Este caso específico, cuyo proceso se mantiene actualmente, presenta retos importantes en la creación de incentivos para los trabajadores, el vínculo de la oferta educativa y de formación para el trabajo y la manera en la cual las empresas llevan a la práctica las políticas públicas en esta materia.

### **Buena práctica: fomento de la participación de la población local en el mercado de trabajo**

Una vez que se inició la explotación petrolera en los países árabes del Golfo, se hizo necesaria la intervención de mano de obra extranjera para llevar a cabo las diferentes laborales en el sector. En Arabia Saudita este proceso inició en 1938. Además del sector petrolero, la demanda de mano de obra se evidenció en los sectores de construcción, gobierno y consumo<sup>8</sup>. A partir de este momento, se amplía el número de permisos de trabajo otorgados para la población extranjera, haciendo uso de la figura de patrocinio del Sistema Kafala.

Como en los demás países árabes del Golfo, el mercado laboral de Arabia Saudita ha contado con una baja participación de la población local y una gran segmentación de este, donde los locales se insertan más en instituciones públicas y los migrantes en entidades privadas. La mayoría de los empleos se encuentran en los sectores servicios y construcción, y un alto desempleo en jóvenes y mujeres<sup>9</sup>.

A partir de la necesidad del mercado laboral, las políticas migratorias se adecuaron para permitir la llegada de personas extranjeras. En un inicio los procesos de reclutamiento o intermediación se hacían entre Arabia Saudita y los países de

---

8 De Bel-Air, Françoise, 2014.

9 Baldwin-Edwards, Martin, 2011.

origen. Sin embargo, el amplio número de vacantes por suplir y la disponibilidad de muchos trabajadores migrantes hizo necesaria la inclusión de agencias privadas que actuaran como intermediadoras y agilizaran los procesos de aplicación. Este hecho se vinculó con la existencia del sistema de patrocinio como única vía regular para facilitar la entrada de un extranjero al país.

La labor de las agencias reclutadoras en cuanto a los costos de intermediación, la eficiencia del sistema de patrocinio en relación con la migración irregular, la garantía de un contrato de trabajo y los derechos laborales de los trabajadores migrantes han sido el centro de atención de muchos análisis realizados por la academia y la cooperación internacional, así como por los países de origen de los migrantes. A partir de este diálogo, los países del Golfo han examinado los procesos alrededor de la expedición de los permisos de trabajo, al buscar reducir la ocurrencia de la migración o estancia irregular de los trabajadores extranjeros y ampliar el acceso a derechos laborales y de agrupación familiar. En Arabia Saudita las medidas de reforma al Sistema Kafala han incluido ampliar la movilidad del migrante a otras regiones del país y no solo a aquellas en las que se encuentra el empleador con quien se firmó el contrato inicial, tener acceso a otro empleador y otro contrato, y la posibilidad de adquirir propiedades en el país<sup>10</sup>.

La amplia participación de los trabajadores migrantes en los puestos de trabajo disponibles, la preferencia de los empleadores por dicha población y los bajos índices de participación de la población saudí han preocupado al Gobierno de este país, lo cual ha influido en la búsqueda de mecanismos que aumenten la inclusión de la población local en el mercado laboral. Arabia Saudita es uno de los países que más ha avanzado hacia la nacionalización de su mercado de trabajo, labor que inicia en la década de 1980. Las medidas incluyen privilegiar la participación de los saudíes en empleos del sector gobierno y el otorgamiento de subsidios a empleadores privados para aumentar la contratación de ciudadanos saudíes.

Las entidades públicas que buscan trabajadores ofrecen de manera prioritaria sus vacantes a la población local y han diseñado un sistema de salarios y beneficios que tiene una directa influencia en la vinculación de esta población. Por esta razón, y con el ánimo de mejorar su empleabilidad, los buscadores de

---

10 Baldwin-Edwards, Martin, 2011.



empleo y los jóvenes se han especializado en áreas y competencias de las ciencias sociales y las humanidades, las cuales son de alta demanda en el sector público. Este hecho tiene claras implicaciones en la segmentación del mercado de trabajo de este país.

El Gobierno saudí otorga beneficios a los empleadores privados para que privilegien la inserción de la población local. El fomento de la participación de los saudíes en el sector privado ha implicado la consideración de las necesidades y expectativas de los empleadores, así como de los trabajadores locales. Un primer aspecto que se ha discutido se relaciona con el efecto de la alta disposición de mano de obra en trabajos no calificados en relación con la remuneración: por ejemplo, en el sector de la construcción para los empleadores no resulta eficiente privilegiar la contratación de la población local que no está interesada en los salarios que allí se perciben ni en la carga laboral que el trabajo demanda. Este hecho lleva a preferir realizar las contrataciones entre la población migrante.

Otro aspecto se entiende a partir de la necesidad de competencias y cualificaciones con las que no cuenta la población local. Los perfiles ocupacionales de los saudíes se concentran sobre todo en el área de humanidades y los requerimientos de los empleadores están orientados a otras áreas del conocimiento. Para reducir esta brecha entre la oferta y la demanda se requiere direccionar los procesos de formación para el trabajo y orientación vocacional hacia las áreas de prioridad para los empresarios y el crecimiento de la economía en el país<sup>11</sup>.

Una vez entendido este desafío, el Gobierno saudí ha fomentado la formación en las áreas de tecnología y medicina, y promueve que los recién graduados puedan insertarse en vacantes ofrecidas por el sector privado en estas áreas<sup>12</sup>. Ahora bien, esta medida puede ser efectiva, pero se debe reconocer que mientras la fuerza de trabajo nacional se especializa, la importancia de las competencias de la población migrante sigue siendo fundamental para las empresas: los empleadores ven en los migrantes competencias y capacidades diversas, así como un alto nivel de cualificación que a corto plazo no están disponibles en la población local.

Otra de las medidas tomadas en la nacionalización del mercado de trabajo es la iniciativa Nitaqat, diseñada e implementada por los Ministerios de Trabajo y del

---

11 Alsheikh, Hend M., 2015.

12 Baldwin-Edwards, Martin, 2011.

Interior. A través de un sistema de cuotas de contratación se busca aumentar la participación de la población local. Estas medidas hacen énfasis en la contratación de los jóvenes, mujeres y personas con necesidades especiales<sup>13</sup>.

La cuota mínima de trabajadores locales a ser contratados se define a partir del tamaño de la empresa y del sector de esta, y solo las empresas que cuenten con más de diez (10) trabajadores están obligadas a contratar a sus trabajadores considerando la cuota definida. A partir de la introducción de la iniciativa Nitaqat se ha reportado una disminución de la participación de la población migrante (de 89% en 2011 a 85,6% en 2012) y un incremento en el empleo de las mujeres saudíes<sup>14</sup>.

La implementación de este Sistema demanda la existencia de un mecanismo de inspección laboral robusto que monitoree continuamente el cumplimiento de los mínimos requeridos para cada empresa, y la no existencia de figuras sombra que posibilite contratar más empleados extranjeros que los permitidos. Asimismo, se debe seguir monitoreando si las empresas pueden cumplir con las cuotas de participación según los perfiles y competencias que demandan en relación con la oferta de la población local, y cómo ha sido su desempeño en términos de productividad una vez que se realizan las contrataciones de mano de obra nacional<sup>15</sup>

Alsheikh (2015) recomienda que, a mediano y largo plazo, para garantizar la efectividad de las medidas de nacionalización, se propenda por sinergias y coordinación entre las políticas laborales y las económicas, y se fomente la capacitación en competencias y cualificaciones que sean requeridas por los empleadores de los sectores de mayor crecimiento económico y donde tradicionalmente se ha insertado la población extranjera.

El diálogo con los empleadores y los trabajadores locales es fundamental en las políticas de nacionalización de la fuerza de trabajo. Se deben crear los mecanismos que permitan satisfacer las necesidades de experiencia y competencias de los empleadores a corto, mediano y largo plazo, analizar si para las empresas del sector privado resulta competitivo en términos humanos y financieros brindar los

---

13 Alsheikh, Hend M., 2015.

14 *Ibíd.*

15 En su artículo Alsheikh (2015) reporta que muchas empresas han tenido que cerrar porque no pueden cumplir la cuota de participación de locales, y se ha disminuido el número de trabajos vacantes disponibles en el país.

mismos beneficios que otorga el sector público y tener en cuenta cómo las expectativas de los saudíes, acostumbrados a vincularse en el sector público, facilitan o no la toma de decisión a la hora de aceptar o permanecer en un trabajo de una empresa en el sector privado<sup>16</sup>.

## II. CANADÁ

### Dinámica poblacional y migratoria

La población de Canadá se estima en 36.708.100 personas en 2017. Los hombres representan el 49,6% y las mujeres el 50,4%. Al analizar la participación por grupos de edad se evidencia una alta concentración de personas entre los rangos de 20 a 64 años, el crecimiento de la población mayor de 65 años y la tendencia a la baja de la población menor de 20 años<sup>17</sup>.

En cuanto a la población inmigrante y según el Censo de Población realizado en 2016, el total de dicho colectivo reúne a 7.540.830 personas, lo cual representa el 21,9% de quienes residen en el país. Los hombres representan el 47,6% de este colectivo y las mujeres el 52,4%. Las provincias que cuentan con un número más alto de población inmigrante son Ontario, British Columbia y Quebec. En relación con el período de inmigración, el 57,6% lo hizo antes de 2001, el 12,3% entre 2001 y 2005, el 14% entre 2006 y 2010 y el 16,1% entre 2011 y 2016. Los principales países de origen de la migración reciente son Filipinas, India, China, Irán y Pakistán.

Las vías de entrada a Canadá con las que cuenta la población extranjera se dividen en tres grandes áreas: Inmigración económica, que representaba casi el 50% en 2016, agrupación familiar con el 25%, y refugiados con el 25% restante. Los inmigrantes económicos en su mayoría han ingresado a través de programas para trabajadores que se presentan a nivel nacional y provincial. En cuanto a la agrupación familiar los mayores beneficiarios son los cónyuges o padres, y quienes entraron a Canadá solicitando refugio entre 2011 y 2016 en su mayoría provenían de Siria, Iraq y Afganistán<sup>18</sup>.

---

16 Ibíd.

17 Statistics Canada, 2017.

18 Ibíd.

## Mercado laboral y participación de población migrante

Canadá produce información detallada y permanente sobre su mercado laboral y la participación en este de la población migrante. Considerando los aspectos demográficos en Canadá y las necesidades de los empleadores, la migración laboral cumple un papel importante en la economía de este país, de ahí que se cuente con programas de migración permanentes establecidos a nivel provincial y nacional y se genere información detallada sobre la participación de los diferentes colectivos (residentes e inmigrantes por período de llegada al país) en el mercado laboral. Vale la pena mencionar que, aunque hay tres grandes vías de entrada para los nacionales de otros países, todo el colectivo inmigrante participa en el mercado laboral canadiense y son estos resultados los que se presentan en los diferentes tabulados que se realizan a partir de las encuestas y censos que se aplican en el territorio.

El boletín de noviembre de 2017 de la Encuesta de la Fuerza de Trabajo (Labour Force Survey) destaca que la tasa de ocupación del total poblacional es de 59.3%, mientras que la tasa de desempleo es de 6.5%. Al analizar las tasas entre los grupos de inmigrantes y los nacidos en Canadá en la Tabla No. 3 se percibe que el colectivo inmigrante, en especial el que ha llegado más recientemente al territorio, es el que cuenta con una tasa de desempleo más alta (9.7%). Asimismo, la tasa de ocupación más baja la tienen los inmigrantes que han llegado hace más de 10 años al país.

Tabla No. 3 Tasa de ocupación y desempleo según población nacida en Canadá o inmigrantes, noviembre 2017.

Grupo Poblacional	Tasa de ocupación	Tasa de desempleo
Total inmigrantes	59.3%	6.5%
Inmigrantes de hace 5 años o menos	61.8%	9.7%
Inmigrantes entre 5 y 10 años	67.1%	7.5%
Inmigrantes de hace más de 10 años	57.5%	5.6%
Nacidos en Canadá	62.8%	5.2%
Total Poblacional	61.8%	5.6%

Fuente: Statistics Canada, 2017. Labour Force Survey Estimates. Elaboración propia.

A partir de la información de participación de la población inmigrante en el mercado laboral canadiense, se perciben datos claves relacionados con el desempleo según el período de inmigración y la integración en puestos de trabajo por sectores y provincias según nivel educativo, sexo y edad, datos que permiten entender patrones de movilidad laboral entre la población migrante. La disposición de información no solo hace más sencillo el proceso de análisis de políticas de empleo y políticas migratorias, sino permite a los empleadores, trabajadores e inmigrantes contar con información más detallada sobre el impacto que la inmigración tiene en el mercado laboral canadiense.

### **Política migratoria (marco normativo e institucional)**

Canadá cuenta con un sistema de puntos para determinar la entrada de nacionales de otros países a su territorio. Con este Sistema se otorga una calificación a los candidatos interesados en inmigrar según su edad, nivel educativo, idioma(s) y demanda de ocupación<sup>19</sup>. La demanda de ocupación se define a partir de una lista que contiene las necesidades prospectivas del mercado laboral de este país a nivel provincial. A partir de estos elementos se puede indicar que la política migratoria canadiense apunta a establecerse en una fuente de gestión de recursos humanos necesarios para dinamizar y alimentar las necesidades de empleo en el país<sup>20</sup>, que a su vez complementen la dinámica demográfica.

La entidad nacional encargada de los procesos de inmigración es la Oficina de Inmigración, Refugiados y Ciudadanía de Canadá (Immigration, Refugees and Citizenship Canada) y trabaja en dos líneas: promover la migración y orientar a los interesados a aplicar en el proceso, y dar respuesta a las aplicaciones de la población extranjera interesadas en vivir en Canadá. A nivel provincial, a partir del programa de Nominación Provincial (Provincial Nominee) y del esquema construido por la provincia de Quebec, se cuentan con programas de inmigración que se gestionan a nivel local y para los cuales cada provincia ha definido sus propios mecanismos, que se alinean con el interés nacional. Una vez que las personas han sido admitidas para migrar hacia este país, cuentan con una jornada de orientación antes de la salida de su país de origen con el ánimo de contribuir en la preparación del proyecto migratorio.

---

19 Gabriel, Christina, 2014.

20 *Ibíd.*

Los datos demuestran que en algunos casos la inserción laboral de la población inmigrante requiere de medidas adicionales que promuevan la disminución de la tasa de desempleo, en especial entre aquellos inmigrantes recién llegados. También es necesario considerar aspectos que pueden incidir en las diferencias por sexo en la empleabilidad de los inmigrantes (factores culturales de los países de origen y de Canadá como país de destino) y en el reconocimiento de la experiencia y educación adquirida según el puesto que se desempeña.

### **Buena práctica: Monitoreo, evaluación y reformas de las políticas migratorias laborales**

Canadá es una referencia constante al hablar de migración internacional por varias razones: el país considera la inmigración con un pilar fundamental de su identidad; cuenta con políticas migratorias flexibles y atractivas; ha desarrollado sistemas de información sobre el mercado laboral que permiten prever las necesidades de mano de obra y monitorear la participación de la población local y migrante, y, sobre todo, analiza constantemente la efectividad de las medidas tomadas en el fomento de la competitividad de la economía canadiense.

El país ha desarrollado diferentes esquemas migratorios, ofrece amplias posibilidades de reunificación familiar y es uno de los destinos más apetecidos por la población altamente calificada<sup>21</sup>. Los objetivos fundamentales de la política migratoria se traducen en facilitar la participación de los trabajadores con las competencias y experiencias requeridas por los sectores y ocupaciones con escasez de mano de obra.

La historia de la política migratoria en el país tiene como precedente un sistema de puntos dirigido a facilitar el encuentro entre la demanda y la oferta de perfiles laborales adecuados en los que se valoraban características demográficas específicas. Posteriormente se hizo énfasis en un enfoque de capital humano, que buscaba atraer a personas con calificaciones y competencias requeridas por el mercado de trabajo, pero para las cuales no siempre era necesario tener una oferta de trabajo previa<sup>22</sup>. Este dato resulta interesante en tanto que la apuesta se centró no solo en trabajadores para llenar las vacantes disponibles en el momento, sino que se valoraba positivamente a las personas con perfiles

---

21 OECD, 2016.

22 Gabriel, Christina, 2014.

calificados que pudieran participar y dinamizar los mercados de trabajo en el futuro, y se asumía su capacidad para autogestionar su inserción.

A partir de la implementación de esta medida, se consideraron los tiempos que tomaba conseguir un empleo, el desempeño de los trabajadores en relación con su experiencia y las competencias exigidas por el cargo, y si se llenaban o no las plazas requeridas por los empleadores. Ya que se presentaron algunas demoras en el acceso a los trabajos —se mantenía el desempleo para la población migrante<sup>23</sup> y algunos de ellos se empleaban en condiciones de sobrecualificación, factor que no era beneficioso para los migrantes ni para los empresarios—, se incluyeron otras reformas en el sistema de inmigración en el país<sup>24</sup>.

En relación con el desempleo, la información de Statistics Canada en noviembre de 2017 que se presenta en la Tabla No. 3, demuestra que la tasa de desempleo para los migrantes recientes, de 5 años o menos, es casi el doble de la tasa del total de la población. Este hecho puede explicarse a partir de las dificultades que encuentran los migrantes en la inserción laboral en puestos acorde a su perfil, y aun cuando hayan entrado al país bajo el esquema de puntos que valora la educación universitaria y especializada como una ventaja comparativa.

Un estudio realizado en 2011 por Philip Oreopoulos<sup>25</sup> analizó el grado de aceptación de hojas de vida ficticias de origen inmigrante y canadiense enviadas a ofertas de empleo disponibles en Toronto que cumplían los requisitos demandados. El estudio demostró que las hojas de vida de personas de origen inmigrante contaban con un bajo grado de aceptación entre los reclutadores. Los hallazgos del estudio evidencian que, aunque la persona cumpla con el perfil requerido, los empleadores prefieren a candidatos de origen canadiense que cuenten con experiencia laboral adquirida en Canadá. A partir de entrevistas con los empleadores se demostró que no se consideran como candidatos destacados las personas que tienen un nombre extranjero, toda vez que se cree que sus habilidades idiomáticas en inglés no son buenas<sup>26</sup>.

---

23 Entre las barreras para acceder a puestos de trabajo por parte de la población migrante también se deben considerar los factores asociados a la discriminación. Aun cuando este tema no se tratará a fondo en este informe, la integración laboral de trabajadores migrantes debe analizarse considerando la presencia de prácticas discriminatorias para las cuales se han diseñado medidas de mitigación.

24 OECD, 2016.

25 Oreopoulos, 2011.

26 *Ibíd.*

Los hallazgos de este y otros estudios demuestran que, a pesar de las ventajas de admisión que se brindan a trabajadores calificados, los empresarios mantienen estereotipos alrededor de la población migrante que dificultan su acceso a puestos de trabajo. Y aunque el país desarrolla programas para reducir la ocurrencia de hechos discriminatorios en el acceso al trabajo, se requiere adecuar los procesos de integración de los migrantes y las políticas migratorias para evitar el desempleo y la sobrecualificación de este colectivo.

En cuanto a la política migratoria para facilitar el encuentro entre la oferta y la demanda, Canadá ha adecuado los requisitos para programas destinados a la migración de personas altamente calificadas como el Federal Skilled Worker Program (FSWP), donde se privilegian tres opciones: a. Contar con experiencia específica en las ocupaciones que se escogen como de mayor demanda, b. tener una oferta de trabajo en Canadá, o c. contar con grado o ser estudiante de doctorado otorgado por una universidad canadiense<sup>27</sup>. En este programa se valora que el migrante cuente con una referencia preferencial o expresión de interés del empleador.

Los factores que garantizan una mayor probabilidad a la hora de recibir un permiso de inmigración están mucho más alineados con la demanda actual del mercado laboral canadiense. A partir de esta información, Kolb (2014) indica que el enfoque actual de la política migratoria canadiense es un método mixto, basado en una calificación por puntos, que busca atraer a las personas altamente calificadas, pero, sobre todo, tiene como objetivo suplir las necesidades actuales de los empleadores en términos de ocupaciones y competencias requeridas. Esto a su vez implica que, aunque se busca atraer a la población altamente calificada, no siempre serán escogidos quienes cuenten con mejores perfiles, sino aquellos con la experiencia específica para llenar una vacante disponible en la actualidad.

El método que se implementa, Sistema de Entrada Exprés, responde a las necesidades del mercado laboral, garantiza la integración laboral de las personas migrantes, y ha disminuido los tiempos de expedición del permiso para entrar en el país, brindado así flexibilidad a la gestión migratoria<sup>28</sup>. Para aplicar por este esquema, los candidatos interesados que cumplan con los requisitos, cualificaciones, experiencia, competencias y conocimiento del idioma y

---

27 Kolb, Holger, 2014.

28 OECD, 2016.



que cuentan con una expresión de interés del empleador, pueden acceder al permiso de entrada en un período de seis (6) meses, hecho que contrasta con el período de uno (1) a dos (2) años que puede tomar el proceso de ingreso a través de otro tipo de programa<sup>29</sup>.

Durante la implementación de este sistema se constató que en 2015, los grupos ocupacionales que contaron con mayor número de expresiones de interés fueron el de Supervisores de servicios de comida y Cocineros<sup>30</sup>, ocupaciones que pueden no ser consideradas como de alta cualificación. Actualmente los puestos que se incluyen en el Sistema de Entrada Exprés abarcan competencias de tipo gerencial, profesional y técnico.

Una de las ventajas comparativas de Canadá, es que, a partir del monitoreo permanente de la implementación de medidas de migración laboral, el comportamiento de su mercado de trabajo y el desempeño de la población migrante, adopta medidas que redefinen los requisitos para los migrantes laborales. El análisis que se realiza también considera las lógicas de coordinación institucional y la historia de la inmigración en el país: el hecho de reconsiderar las posibilidades del esquema de puntos para facilitar la entrada de los migrantes e introducir ajustes para agilizar los tiempos de procesamiento de la solicitud implica que las políticas se construyen sobre las buenas prácticas y lecciones aprendidas.

Como recomendación, la OCDE sugiere que se realice una evaluación detallada de los diferentes programas de inmigración con los que cuenta el país en relación con las necesidades del mercado de trabajo, la inserción y desempeño de los trabajadores migrantes y los requisitos y tiempos para contar con el permiso de entrada y residencia en el país.

### **III. COREA DEL SUR**

#### **Dinámica poblacional y migratoria**

Las estimaciones del Servicio de Información Estadística de Corea del Sur indican que el total poblacional de este país en 2017 es de 51. 446.201 personas, de las cuales el 49,7% son hombres y el 50,3% mujeres. Existe una tendencia al

---

29 *Ibíd.*

30 *Ibíd.*

envejecimiento de la población: la mayor de 65 años es de 14,12% y la menor de 15 años de 13,21%.

En 1990 ciudadanos de países asiáticos, como China, Filipinas, Indonesia, Tailandia, Vietnam y Mongolia, conformaban la población migrante en Corea del Sur (Park, 2017). En 2014 los datos ofrecidos por el Sistema Coreano de Inmigración indican que residían en el país 1.797.618 nacionales de otros países, aproximadamente el 3,5% de la población total. En este grupo 1.377.945 personas tenían un permiso de residencia de largo tiempo<sup>31</sup>. También se cuenta con datos sobre la inmigración irregular, la cual alcanzaba un total de 208.778 casos en el mismo año. Las solicitudes de refugio llegaban a las 9.539 aplicaciones<sup>32</sup>.

## **Mercado laboral y participación de población migrante**

Corea del Sur recibió la independencia de Japón al final de la Segunda Guerra Mundial. A partir de este momento, el crecimiento de su economía se ha mantenido estable y es uno de los países asiáticos que mejor respondió a la crisis que se presentó en esta región en 1998<sup>33</sup>. El crecimiento de la población adulta mayor y la disminución de los nacimientos constituyen retos importantes para la dinámica del mercado laboral, el cual, en parte, ha sido subsanado a partir de la participación de la población inmigrante.

La tasa de desempleo se ha mantenido alrededor de 3.5% a partir de 2002. La diferencia entre el desempleo agregado para el total de hombres y mujeres se ha reducido notablemente y desde 2013 no hay diferencia mayor entre ambas tasas<sup>34</sup>. Al analizar los datos de desempleo juvenil (15-29 años) las tasas presentan una tendencia a subir desde 2012. En 2016 la tasa para los hombres superaba el 10% y para las mujeres el 8%<sup>35</sup>. Según Lee, al analizar el desempleo juvenil, hay que considerar la sobrecalificación de esta población, el desequilibrio de competencias al acceder al mercado laboral, la alta participación de jóvenes que buscan trabajos pocos calificados, factores que crean un ambiente altamente

---

31 Korean Immigration Service, 2014.

32 *Ibíd.*

33 Lee, Jungmin, 2017.

34 *Ibíd.*

35 *Ibíd.*

competitivo<sup>36</sup>. El desempleo juvenil es una de las temáticas de mayor interés en intervención en política para el Gobierno surcoreano.

A inicios de 2017, los empleos según tipo de industria se distribuyeron en los sectores servicios (72,1%), construcción (7,2%), manufactura (17,2%) y agricultura, silvicultura y pesca (3,5%)<sup>37</sup>.

### **Política migratoria (marco normativo e institucional)**

El crecimiento económico del país, la necesidad de llenar los puestos disponibles y las condiciones demográficas de Corea del Sur han llevado al país a establecer medidas que permitan la entrada de migrantes en su territorio. Esto se ha realizado a partir de la creación de la figura de trabajadores temporales, quienes generalmente se desempeñan en vacantes y sectores de baja cualificación<sup>38</sup>.

Corea del Sur es un país que valora su identidad y la homogeneidad de su cultura. Este hecho ha estado en el centro del debate, aun cuando las necesidades del mercado de trabajo no pueden ser suplidas por su población local y por la tendencia al envejecimiento de la población coreana. Parte de este argumento explica las restricciones en política migratoria y la existencia de altos índices de inmigración irregular entre los trabajadores migrantes<sup>39</sup>.

### **Buena práctica: Sistema de permiso de trabajo**

El crecimiento de la economía en Corea del Sur y las necesidades de mano de obra con las que cuentan las empresas, en particular las pequeñas y medianas, han llevado al Gobierno de este país a reformular las políticas migratorias para permitir la contratación de trabajadores de otros países.

Como parte de estas iniciativas, se adoptó en 1993 el Sistema de Practicantes Industriales (Industrial Trainee System Program). Este programa permitía a las empresas de los sectores manufactura, construcción, pesca y agricultura, que tenían operaciones en otros países, contratar a trabajadores migrantes bajo la figura de Practicante. Aun cuando suplió algunas de las necesidades del mercado

---

36 *Ibíd.*

37 Ministry of Strategy and Finance, and Economic Information and Education Center, 2017.

38 Park, Young-bum, 2017.

39 *Ibíd.*

de trabajo, el esquema implicó el abuso de esta figura, ya que no brindaba las mismas condiciones de trabajo en términos de derechos laborales y remuneración y la intermediación laboral la ejercían agencias privadas con costos muy elevados para los trabajadores<sup>40</sup>. Algunos de los trabajadores decidían quedarse más tiempo del estipulado en el permiso de trabajo con el ánimo de recuperar la inversión hecha en el pago del proceso de reclutamiento, lo que hacía que incurrieran en una situación migratoria irregular.

En 2004 se adopta el Sistema de Permiso de Empleo (Employment Permit System), el cual permite contratar a migrantes laborales para desempeñarse en pequeñas y medianas empresas de los sectores manufactura, agricultura, ganadería, pesca, construcción, y algunas empresas del sector servicios<sup>41</sup>. Bajo este esquema, Corea del Sur firma memorandos de entendimiento bilaterales con quince (15) países: Bangladesh, Camboya, China, Filipinas, Indonesia, Kirguistán, Mongolia, Myanmar, Nepal, Pakistán, Sri Lanka, Timor Oriental, Uzbekistán, y Vietnam y establece una cuota de trabajadores por año<sup>42</sup>. La contratación de los trabajadores es temporal entre dos (2) meses y cinco (5) años y para acceder a este permiso se debe contar con un contrato de trabajo.

A partir de la implementación de este sistema, se han reducido los costos de reclutamiento y su gestión ha pasado de manos de agencias privadas a entidades públicas de cada uno de los países con los que se realiza el acuerdo. A través de la gestión del Sistema, Corea del Sur busca fortalecer las capacidades institucionales de los países de origen en intermediación laboral al hacer énfasis en la preparación de los migrantes antes de iniciar su proyecto migratorio y promover procesos de orientación vocacional que facilitarán la inserción laboral de los migrantes una vez hayan retornado a sus países<sup>43</sup>.

En cuanto se define la cuota de permisos por países y se firma el acuerdo de entendimiento entre Corea del Sur y el país de destino, se construye una bolsa de trabajo que reúne los perfiles laborales demandados por las empresas surcoreanas y la lista de candidatos calificados que cumplan con los perfiles solicitados en los países de origen. El Ministerio del Trabajo de Corea del Sur hace una primera selección teniendo en cuenta que el candidato cumpla el perfil, que posea entre

---

40 OIT, 2015.

41 Kim, Soojin, 2014.

42 OIT, 2015.

43 *Ibíd.*

15 y 40 años, que no tenga antecedentes penales y que cuente con conocimientos básicos del idioma coreano<sup>44</sup>.

Después de la selección, la empresa envía un precontrato para que se inicie la expedición del permiso de trabajo. Luego se firma el contrato, se expide un certificado de confirmación del visado y se procede a recibir al trabajador migrante. Durante este proceso se realiza una sesión de orientación a los migrantes sobre aspectos sociales, culturales, migratorios y laborales de Corea del Sur. Una vez que se encuentran en territorio coreano, los trabajadores migrantes pueden tomar cursos de formación profesional.

El permiso está ligado a un empleador; sin embargo, en el caso de abusos laborales comprobados, despido o cierre de la empresa, el trabajador cuenta con hasta noventa (90) días para buscar otro empleo en el sector de la empresa para el cual fue expedido su permiso. Con este permiso los trabajadores tienen acceso a protección en salud, riesgos ocupacionales, accidentes y beneficios pensionales. En este último aspecto, al final del período de trabajo y cuando se retorne al país de origen, los trabajadores pueden solicitar un bono pensional que reúne los aportes realizados, o si hay un convenio bilateral en la materia, hacer uso de este para garantizar la portabilidad de los derechos adquiridos y así sumar a los requisitos para aplicar a una pensión.

Dentro de la implementación de este permiso, se realizan sesiones para preparar el retorno de los trabajadores: en materia de emprendimiento, si las personas quieren desarrollar una idea de negocio en sus países, y de orientación para el trabajo para aquellas personas que quieran buscar empleo, en particular en empresas coreanas con representación en los países de origen.

El programa ha ido adaptándose para dar respuesta a los diferentes retos que la migración laboral conlleva. Algunos de los resultados que se destacan se relacionan con ampliar los períodos del permiso de trabajo; facilitar la reutilización de dicha figura, siempre y cuando trabajador y empleador estén interesados en extender la colaboración; acuerdos con las agencias remesadoras para disminuir el costo de envío de remesas; mantener el diálogo bilateral y la cooperación entre entidades homólogas para mejorar los procedimientos alrededor de la identificación de necesidades del mercado laboral y oferta de perfiles requeridos, y brindar apoyo administrativo a los trabajadores migrantes una vez se haya concluido el período de trabajo<sup>45</sup>.

---

44 *Ibíd.*

45 *Ibíd.*

El Sistema ha dado respuesta a algunas de las necesidades del mercado laboral en Corea del Sur y ha buscado garantizar los derechos laborales de los trabajadores y disminuir la irregularidad que anteriores esquemas permitían. Se trata de un Sistema Temporal, con requisitos muy definidos y no contempla el esquema de reunificación familiar. Además, está dirigido a trabajadores de baja cualificación. Como parte de las recomendaciones que se han brindado, se plantea ampliar este permiso a empresas de otros sectores de la economía, brindar la oportunidad de un permiso de residencia permanente que permita algún esquema de reunificación familiar, diseñar un programa de inmigración para la población altamente calificada y políticas de integración haciendo énfasis en las realidades de una sociedad multicultural y desmitificando la idea de que los migrantes roban los trabajos a los locales, así como fortalecer el diálogo con los países de origen<sup>46</sup>.

## IV. PERÚ

### Dinámica poblacional y migratoria

La población estimada para Perú en 2015 es de 31.151.643 personas, un 50,1% de hombres y 49,9% de mujeres. Los departamentos que cuenta con más población son Lima y Callao con 34,8% del total poblacional, seguidos de Piura con 5,9% y Cajamarca con 4,9%<sup>47</sup>. En términos de edad, los menores de 15 años alcanzan el 28% de la población y los mayores de 65 años el 10%, y se estima que estos porcentajes lleguen al 24% y 12%, respectivamente<sup>48</sup>.

En términos migratorios, Perú ha sido principalmente un país de origen de migrantes. En el período comprendido desde 1990 hasta 2013, se contabiliza un total de 2.675.791 emigrantes, de los cuales el 50,4% son mujeres y el 49,6% son hombres. Los principales países de destino son Chile, Bolivia, Estados Unidos, Ecuador, y España. Más del 73% de esta población reportó tener entre 15 y 49 años cuando iniciaron su proceso migratorio<sup>49</sup>, y los grupos de edades entre 25-29 y 30-34 alcanzaron el 13% cada uno.

---

46 Kim, Soojin, 2014.

47 Instituto Nacional de Estadísticas e Informática, Perú, 2016.

48 Ibíd.

49 Instituto Nacional de Estadísticas e Informática, Perú, 2015.

A partir de 2009 el retorno de los ciudadanos peruanos residentes en el exterior ha aumentado. Durante el período 2000 a 2013 se contabilizaron un total de 264.361 retornados, de los cuales se registraron 144.009 de 2009 a 2013. Esto representó un incremento del 54,5% con respecto al periodo anterior de 2004 a 2008<sup>50</sup>. Las mujeres fueron las que más retornaron al conformar el 53,4% de este grupo, mientras que los hombres alcanzaron el 46,6%. El 70,2% de los retornados se encuentran entre el rango de edad de 15 a 49 años, aspecto con implicaciones importantes para los sectores salud, educación, empleo, vivienda, entre otros. Los países de destino que registran mayor número de retornados son Chile, Estados Unidos, Argentina, España y Bolivia.

En relación a la inmigración en el país durante el período 1994-2013 se registraron 99.510 migrantes residiendo en el Perú por un espacio superior a un año. A lo largo de este período, y en especial a partir de 1999, la participación de la población extranjera siempre ha ido en aumento. Los hombres alcanzan el 67,9% de este grupo poblacional, mientras que las mujeres tienen el 32,1%. Se trata de una población adulta, principalmente, y el 67,8% se agrupa entre los rangos de edad de 15 a 49 años. Los inmigrantes son en su mayoría de nacionalidad estadounidense, china, boliviana, argentina, brasilera y ecuatoriana<sup>51</sup>.

## **Mercado laboral y participación de población migrante**

La información recogida en la Encuesta a Hogares demuestra que en Perú la población en edad de trabajar alcanzó un total de 23.034.200 personas en 2015. La Tasa de actividad fue de 71,6% total (81% para los hombres y 62,3% para las mujeres). La PEA, en este mismo año, incluía a 16.498.100 personas, de las cuales el 56,3% eran hombres y el 43,7% mujeres. La tasa de desempleo fue de 5,8% (5% para los hombres y 6,8% para las mujeres)<sup>52</sup>.

Las ramas de actividad que presentaron el mayor número de empleos en 2015 fueron Otros Servicios; Agricultura, Pesca, Minera y Construcción. En cuanto a la categoría de ocupación, el 35,1% reportó ser Trabajador Independiente, el 24,4% Empleado y el 22,7% Obrero<sup>53</sup>.

---

50 *Ibíd.*

51 *Ibíd.*

52 Instituto Nacional de Estadísticas e Informática, Perú, 2017.

53 *Ibíd.*

Tabla No. 4 Participación de empleos por rama de actividad. Perú, año 2015.

Grupo Poblacional	Participación
Agricultura/Pesca/Minería	26.9%
Manufactura	9.4%
Construcción	6.6%
Comercio	18.2%
Transporte y Comunicaciones	8.3%
Otros Servicios	30.7%

Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática, 2017. Elaboración propia.

### **Política migratoria (marco normativo e institucional)**

La política migratoria en Perú está a cargo del Ministerio de Relaciones Exteriores en coordinación con la Mesa de Trabajo Intersectorial para la Gestión Migratoria, instancia que convoca desde 2011 a diferentes entidades con competencia en el tema migratorio. En 2017, y a través del Decreto Supremo No. 015-2017-RE, se aprueba la política nacional migratoria 2017-2015, que busca dar respuesta más ágil a la dinámica migratoria actual en el país.

La nueva política migratoria promueve la toma de decisiones que beneficie la inserción de la población retornada, especialmente en relación con el acceso a empleo y oportunidades de emprendimiento. En cuanto a la población peruana que emigra, busca brindar mejores herramientas para conocer las necesidades de los mercados de trabajo de los países a los que se dirigen. En el caso de los extranjeros que llegan al país, se busca facilitar los procesos de entrada y residencia, mientras que dirige su participación en sectores de la economía que requieran de sus perfiles.

### **Buena práctica: Gestión de la migración de retorno**

El incremento del retorno de connacionales residentes en el exterior motivó a Perú a adecuar su institucionalidad y su oferta de programas, y a facilitar la inserción sociolaboral de dicha población. A través de las actividades que



lidera el Ministerio de Relaciones Exteriores, se expidió la Ley No. 30001, Ley de Reinserción Económica y Social para el Migrante Retornado. Esta Ley, de 2013, promueve la inclusión de los retornados en formas de empleo productivo, brinda incentivos tributarios de menaje de casa, vehículos y equipos de trabajo y define la duración mínima de residencia en el exterior (4 o 2 años en el caso de una migración forzada por condición migratoria en país de destino).

En materia laboral, la Ley No. 30001 busca articular la oferta institucional que permita monitorear la reinserción laboral, acceder a formación para el trabajo y opciones de emprendimiento, vinculándolos con las estrategias nacionales en la materia, así como facilitar la certificación de estudios y el reconocimiento de títulos profesionales o técnicos cursados en el exterior, acceder a becas y créditos educativos, reconocimiento de competencias, acceso a formación y créditos para emprendimiento.

Para ser beneficiario de la Ley, se creó un formulario de registro que se diligencia ante el Ministerio de Relaciones Exteriores de Perú o en las representaciones consulares en el exterior. El registro permite hacer una caracterización socioeconómica del retornado, incluyendo aspectos laborales, educativos y formativos, así como definir los servicios a los que solicita el acceso.

Para facilitar la inserción de los retornados en el mercado de trabajo, se ha fomentado la inclusión de dicha población en las políticas y programas de promoción de empleo que se realizan en el país. Se destaca la remisión a los programas Ventanilla Única de Empleo (VUPE) y Vamos Perú, ahora llamada Impulsa Perú, ambas iniciativas ejecutadas por el Ministerio del Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE).

La Ventanilla Única de Empleo (VUPE) es una estrategia del sector empleo en Perú que reúne servicios de intermediación laboral, orientación para el trabajo, asesoría en temas de emprendimiento. Asimismo, recoge información a nivel local y la ofrece a los buscadores de empleo a nivel nacional. Los diferentes servicios se brindan a las personas, luego de que se realiza un diagnóstico de su empleabilidad, y, a partir de allí, se sugieren rutas individualizadas orientadas a la inserción laboral o productiva. En este esquema, se ha incluido información especializada para la población retornada, donde se evalúa la experiencia adquirida durante el proyecto migratorio en relación con la demanda presente en el país<sup>54</sup>.

---

54 Centro de Innovación-Gobierno en Línea, 2017.

Los contenidos que se desarrollan en la VUPE en relación con retorno incluyen los resultados de la iniciativa Infomigra, implementada por la OIT, UNFPA, OIM y PNUD. El objetivo de esta iniciativa era construir junto con las autoridades, a nivel nacional y regional, los contenidos que facilitarían la toma de decisiones en el ámbito laboral para potenciales migrantes y retornados. Para la población retornada se ofrecían contenidos sobre la oferta de servicios de orientación para el trabajo, y las necesidades actuales del mercado laboral peruano. Este programa buscó crear mecanismos de monitoreo sobre la inserción laboral de la población retornada<sup>55</sup>.

La iniciativa Impulsa Perú brinda de forma gratuita capacitaciones cuyo objetivo es mejorar la empleabilidad de los beneficiarios, entre ellos la población retornada. En el marco de su influencia, también se promueve la certificación de perfiles ocupacionales, algunos de ellos sin costo para dicha población<sup>56</sup>.

A partir del trabajo conjunto entre entidades públicas, privadas y no gubernamentales de Perú y España, uno de los destinos principales de la emigración peruana, se implementó desde 2012 hasta 2015 el Proyecto Retos. Este proyecto realizó intervenciones en tres líneas: Bolsa de trabajo transnacional, servicio de orientación laboral transnacional y guía de recursos para el retorno productivo.

Para adecuar la oferta de servicios a los retornados, con intención de insertarse en el mercado laboral, se llevaron a cabo actividades que incluyeron un estudio de demanda en 2014 en los sectores comercio y construcción. Este estudio identificó los puestos de mayor demanda y dificultad de cobertura en ese año. Como segunda medida, se realizó una interlocución con empleadores en Perú, con el fin de presentarles la estrategia de la Bolsa de Trabajo Transnacional y fomentar su uso para publicar las vacantes. La Bolsa de Trabajo Transnacional permitía a los retornados crear un perfil y aplicar en línea a las vacantes publicadas, así como obtener información sobre el comportamiento del mercado de trabajo en Perú<sup>57</sup>. En cuanto a la intermediación laboral, el proyecto ofreció asesoría en la realización de hoja de vida y la presentación de entrevistas de trabajo.

La Bolsa de Trabajo se propuso funcionar como un punto de encuentro entre la oferta y la demanda, haciendo énfasis entre los empresarios en las competencias y perfiles de la población retornada para incidir así en el aumento de

---

55 UNFPA, 2012.

56 Defensoría del Pueblo de Perú, 2015.

57 Fundación CODEPSA, 2015.

sus posibilidades de empleabilidad. Sin embargo, la participación de la población retornada en este esquema ha sido modesta. En 2015 solo 329 retornados utilizaron la Bolsa y los servicios de intermediación ofrecidos<sup>58</sup>. Los resultados del proyecto también sugieren la necesidad de activar los mecanismos para la certificación de competencias de la población retornada, fomentar la creación de alianzas público-privadas, motivar a los empresarios en la consideración de buscadores de empleo con experiencia migratoria, entre otras.

## V. SUDÁFRICA

### Dinámica poblacional y migratoria

La población total de Sudáfrica en 2016 es de 55.653.654 personas, de las cuales el 51% son mujeres y el 49% hombres. La distribución por edades demuestra que el 64,5% de la población se encuentra entre los 15 y 64 años. El porcentaje de menores de 14 años es alto con el 30,2%, y las personas mayores de 65 años alcanzan el 5,3%. Las provincias más pobladas son Gauteng, KwaZulu-Natal y Cabo Oriental<sup>59</sup>.

Según la Encuesta de Comunidad (Community Survey) realizada en 2016, la población nacida fuera de Sudáfrica es de 1.578.541 personas, mientras que el censo realizado en 2011 identificó a 2.188.872 personas nacidas fuera del país. En 2016, los hombres alcanzan el 58,2% y las mujeres el 41,8%. Los rangos de edad que presentan una mayor participación son los comprendidos entre los 20 y 44 años donde se concentra el 64,8%. Los principales países de origen de la población nacida fuera de Sudáfrica son Zimbabue (39,6%), Mozambique (20,2%), Lesoto (11,1%), Malawi (5,4%) y Reino Unido (3,9%)<sup>60</sup>.

En la emigración comprendida desde 2006 hasta 2016 se evidencia que el mayor porcentaje de las salidas de los sudafricanos de su país se realizó de 2011 a 2015. En este último año se presentó el porcentaje más alto de salida para el período (25,7%). Mayoritariamente emigran más hombres (54,1%) que mujeres (45,9%). Las regiones de origen de la población emigrante coinciden con las provincias más pobladas: Gauteng, Kwa-Zulu Natal y Cabo Oriental. Las personas con edades entre los 20 y 44 años agrupan el 64,6% de los emigrantes sudafricanos.

---

58 *Ibíd.*

59 Statistics South Africa, 2016.

60 *Ibíd.*

Los países de destino más relevantes son Mozambique, Zimbabue, Australia, Lesoto y el Reino Unido<sup>61</sup>.

## Mercado laboral y participación de población migrante

El desempeño del mercado laboral se mide a través de la aplicación de la Encuesta Trimestral de Fuerza de Trabajo (QFLS por sus siglas en inglés) (Quarterly Labour Force Survey). En el primer trimestre de 2017 se contabilizó 37.217.000 personas en la PEA, de las cuales 22.277.000 constituían la fuerza de trabajo. La tasa de desempleo alcanzó el 27,7% y la de ocupación el 59,9%. De las personas que reportaron encontrarse empleadas (16.100.000) el 69,5% trabajaba en el sector formal, el 17,1% en el sector informal, el 5,2% en el sector agrícola y el 8,1% en empleos domésticos<sup>62</sup>.

Tabla No. 5 Porcentaje de empleos por industria en Sudáfrica, abril-junio 2017

Industria	Participación
Agricultura	5.2%
Minería	2.7%
Manufactura	11.2%
Utilidades	0.9%
Construcción	8.7%
Comercio	20.3%
Transporte	5.9%
Finanzas y otros servicios de empresas	14.9%
Servicios sociales y de comunidad	22.1%
Empleo doméstico	8.1%

Fuente: Statistics South Africa, 2017.

Elaboración propia.

61 Ibid.

62 Statistics South Africa, 2017.

Las industrias que reportaron el mayor número de empleados para el trimestre abril-junio de 2017 fueron Servicios sociales y de comunidad, Comercio, y Finanzas y Otros servicios de empresas. La participación de la población nacida fuera de Sudáfrica tiende a concentrarse en los sectores construcción, comercio, agricultura y empleo doméstico. Entre esta población también se evidencia una mayor vinculación en el sector informal (una tasa de casi el doble con respecto a la población local) y en condiciones de trabajo precario<sup>63</sup>.

El consorcio de Investigación Migrando para Trabajar (MiWorc por sus siglas en inglés) (Migration for Work Research Consortium) presenta dos datos relevantes en relación con la población migrante nacida en el extranjero que trabaja en Sudáfrica: 1. Tienen una probabilidad más alta de estar empleados que la población local y los sudafricanos que son migrantes internos, 2. Se vinculan más en el sector informal, porque es el de más fácil acceso y varios de los migrantes provienen de otros países africanos donde la prevalencia de la economía informal es alta. Esta población se encuentra en situaciones precarias de trabajo porque en general los trabajadores migrantes cuentan con una mayor capacidad para afrontar condiciones laborales que no son óptimas<sup>64</sup>.

### **Política migratoria (marco normativo e institucional)**

La inmigración en Sudáfrica ha usado desde la década de 1920 la figura de trabajadores temporales, sobre todo en el sector de la minería y entre trabajadores de los países vecinos, en particular de Botsuana, Suazilandia, Lesoto, Zimbabue y Mozambique. Las necesidades en el campo agrícola también han sido suplidas por mano de obra extranjera, en general en condiciones de irregularidad. En este escenario hay que considerar las implicaciones de la política del *apartheid* en las definiciones sobre quién es inmigrante (antes de 1994 una persona se consideraba inmigrante si era blanca) y la alta participación de nacionales de países vecinos de origen afrodescendiente<sup>65</sup>.

Sudáfrica es un país que atrae a varios ciudadanos de los países vecinos, que logran insertarse en el mercado laboral sobre todo en vacantes de baja cualificación. Los inmigrantes llegan a través de puntos de control migratorio no oficiales o

---

63 Migration for Work Research Consortium - Miworc, 2015.

64 *Ibíd.*

65 Crush, Jonathan, 2008.

se extienden más allá de la estancia permitida, factores que tienen implicaciones en la ocurrencia de estatus migratorios irregulares. Los trabajadores migrantes participan de la economía informal en el país, y aun cuando este hecho dinamiza la oferta de servicios y la creación de empleos, es necesario brindar alternativas que garanticen el acceso a estatus migratorios regulares y a la cobertura adecuada de los derechos laborales.

Las políticas migratorias en Sudáfrica, a cargo del Departamento del Interior (Department of Internal Affairs), han estado vinculadas con la garantía de la seguridad en su territorio, la promoción de la migración cualificada y los procesos de integración regionales en los que participa el país<sup>66</sup>. En 2015 se realizó una renovación de la ley de inmigración que buscaba simplificar el número de visados y procedimientos para aplicar, reducir el uso de la figura de refugio para los migrantes que buscan oportunidades económicas y facilitar la llegada de población cualificada que pueda contribuir a los sectores de desarrollo prioritarios en el país<sup>67</sup>.

### **Buena práctica: Información sobre la participación de migrantes en el mercado de trabajo y el fomento de la migración calificada**

Las políticas migratorias en Sudáfrica han pasado por una serie de modificaciones orientadas a tres aspectos fundamentales: la regularización de trabajadores migrantes de países vecinos, la participación de la población migrante en sectores de baja cualificación y la percepción sobre su impacto negativo en la empleabilidad de la población local y la atracción de migrantes calificados en áreas de importancia para el crecimiento económico del país.

El análisis del caso sudafricano se centrará en lo que se ha hecho para la puesta en práctica de estas orientaciones de política y en los factores que han facilitado o no su aplicación. Las situaciones de índole administrativa, coordinación institucional y carencia de datos sobre migración laboral han suscitado análisis desde el sector productivo y la academia, que brindan recomendaciones para la gestión de la política migratoria laboral<sup>68</sup>. Algunas de estas recomendaciones han sido

---

66 Department of Home Affairs South Africa, 2015.

67 *Ibíd.*

68 Siddique, M.A.B., 2004; Rasool, Fatima et. al, 2013, y Budlender, Deborah, 2013.

implementadas, como la inclusión de mayores variables de análisis sobre la participación de la población migrante en el mercado laboral<sup>69</sup>.

La regularización de los trabajadores migrantes de los países vecinos es una de las actividades que se han priorizado luego de la transición a la democracia en el país. Desde la década de 1860 la demanda de mano de obra en el sector minero fue creciendo y era suplida a través de convenios bilaterales con los países vecinos, permisos temporales de trabajadores o migrantes en condición irregular que eran requeridos debido a la demanda existente<sup>70</sup>.

A partir de 1994, y con el ánimo de reducir los niveles de irregularidad y facilitar la empleabilidad de los trabajadores migrantes en el país, se ha realizado varias amnistías dirigidas a quienes se han desempeñado en el sector minero. Estas amnistías, que han otorgado la condición de regularidad a muchos trabajadores extranjeros aunque no alcanzaron el tope de aplicaciones previsto, brindaron acceso a derechos a los trabajadores y redujeron los trámites que en relación a los permisos de trabajo debían hacer los empleadores<sup>71</sup>. Existen factores adicionales que deben analizarse con más detalle en esta experiencia, como las implicaciones de la segregación racial por sectores y perfiles ocupacionales heredada del *apartheid* y las condiciones laborales en las que se desempeñan los trabajadores migrantes.

La participación de la población migrante en sectores de baja calificación y su influencia o no en el acceso a empleos por parte de la población local es un aspecto de suma importancia para la opinión pública y en la formulación de política en Sudáfrica. Sin embargo la falta de información detallada y comparable no facilita la realización de un análisis confiable que se vea reflejado en el diseño de política<sup>72</sup>.

Para contar con información actualizada, se han realizado recomendaciones técnicas sobre las preguntas incluidas en la Encuesta de Fuerza de Trabajo y los ejercicios censales en el país. A partir de las mejoras en la recolección de información e investigaciones de carácter cuantitativo aplicadas para entender la relación entre migración laboral y participación de población, se ha evidenciado que los migrantes pueden llegar a tener mayores tasas de empleabilidad,

---

69 Buddlender, 2013 y las recomendaciones del consorcio Miworc.

70 Siddique, M.A.B., (2004).

71 *Ibíd.*

72 Buddlender, Deborah, 2013.

y, sin embargo, cuentan con una menor remuneración que la población local<sup>73</sup>. Por otro lado, aun cuando se ha impulsado la participación de la población local en el mercado laboral, se percibe que las vacantes no son suplidas o los trabajadores sudafricanos no cuentan con las competencias que se demandan en estos puestos de trabajo<sup>74</sup>.

Los datos recogidos hablan sobre todo de las personas empleadas bajo la figura de un contrato con un empleador, que se desempeñan en la economía formal. La información sobre las personas que se autoemplean y se desempeñan en la economía informal requiere más atención por parte de las instituciones locales. Sin embargo, a partir de las investigaciones realizadas se pueden presentar algunos datos. En los países de África Meridional hay una importante tradición de comercio y ventas en las calles. Parte de la población migrante en Sudáfrica se desempeña en este sector y, en muchos casos, generan empleos que se enmarcan en la economía informal. Siddique (2004) indica que, en promedio, los inmigrantes con pequeñas y medianas empresas pueden llegar a crear hasta 3,3 empleos.

En términos de las necesidades del mercado laboral y los objetivos de crecimiento económico del país, se evidencia un interés por promover la migración de alta cualificación para suplir las necesidades de perfiles ocupacionales especializados. Este se materializa en las diferentes intervenciones y acciones de las entidades a cargo del control migratorio en Sudáfrica, y es una de las prioridades de la recién modificada política migratoria del país. El sector productivo ha seguido esta temática de manera sostenida, a través de la realización de estudios donde se analizan las necesidades del mercado laboral según las intenciones de crecimiento de los diferentes sectores y las prioridades de desarrollo a nivel nacional<sup>75</sup>.

El país debe avanzar en la atracción y retención de la población migrante calificada y la promoción de la formación de la población local en las áreas de desarrollo prioritarias<sup>76</sup>. En cuanto a la participación de la población calificada,

---

73 Migration for Work Research Consortium (Miworc), 2015.

74 Siddique, M.A.B., 2004; Rasool, Fatima et. al, 2013.

75 El Centre for Development and Enterprise (<http://www.cde.org.za/>) funciona como un *think tank* que, entre otras investigaciones sobre mercado laboral, promueve el análisis de la posible participación de la migración calificada en el desarrollo y crecimiento económico del país.

76 Rasool, Fatima et. al, 2013.



se requiere generar procesos migratorios más simplificados y mejorar el modelo con el cual se reconocen y homologan las competencias en el país. Dicho proceso puede tomar mucho tiempo en tanto que todos los migrantes están llamados a hacerlo y la capacidad institucional de dar respuesta a las aplicaciones es lenta<sup>77</sup>.

La promoción de la formación de la población local en las áreas de desarrollo prioritarias daría respuesta a las necesidades que no están siendo suplidas en el mercado laboral y se convertiría en una estrategia orientada a aumentar su empleabilidad. La formación para el trabajo, dirigida a los intereses del país, debería considerar el tiempo de capacitación necesario, cómo está accediendo o no la población local a las oportunidades de capacitación y cuáles serían las medidas a corto y mediano plazo para generar puntos de encuentro entre la oferta y la demanda.

Con el nuevo documento de política migratoria, se propone crear un sistema de puntos para promover y facilitar la participación de los migrantes calificados con intenciones de invertir en el país. El sistema de puntos considerará aspectos como la edad, calificaciones, experiencia, dinero para invertir, tipo de negocio y capacidad e interés en transferir competencias<sup>78</sup>. El sistema de puntos se plantea como una estrategia flexible que puede irse adaptando a partir del desempeño del programa y los migrantes en el país. En términos administrativos, se propone agilizar la expedición de los visados para aquellas personas con experiencia en los sectores de interés prioritario en Sudáfrica. Este proceso ya cuenta con una experiencia piloto en implementación<sup>79</sup>.

La nueva política brinda posibilidades de reunificación familiar y de aplicar a la residencia: la familia en primer grado de consanguinidad del migrante podrá acceder al mercado laboral en el país bajo las condiciones de un permiso de residencia. Asimismo, se amplían los beneficios para los estudiantes extranjeros que completen grados en universidades sudafricanas, brindando la posibilidad de contar con un visado de residencia para que puedan trabajar en el país una vez que hayan culminado sus estudios.

La política propone la creación de mecanismos para la transferencia de competencias de manera que los migrantes calificados formados en las áreas

---

77 *Ibíd.*

78 Department of Home Affairs South Africa, 2017.

79 *Ibíd.*

identificadas como prioritarias en el mercado laboral puedan capacitar a la población local. Los procesos de contratación de migrantes laborales tendrían como condición el desarrollo de este tipo de estrategia.

Los procedimientos de intercambio de información y coordinación institucional se reconocen como una de las áreas que debe seguir fortaleciéndose en el país<sup>80</sup>. Diferentes entidades producen información de análisis sobre las competencias requeridas y las necesidades de formación que puedan suplirse. La nueva política propende a generar esos puntos de encuentro para fortalecer la gestión de las competencias acorde a la realidad del mercado laboral y las oportunidades de la migración internacional.

## VI. SUECIA

### Dinámica poblacional y migratoria

En diciembre de 2016 la población sueca era de 9.995.153 personas, de las cuales el 49,8% eran hombres y el 50,2% mujeres<sup>81</sup>. Según las estimaciones poblacionales, en 2015 las comprendidas entre 0 y 14 años alcanzaron el 17% del total, mientras que los mayores de 65 años el 20,1%, y aquellos entre 15 y 64 años el 62,9%<sup>82</sup>. Las provincias que concentran el mayor número de población son Estocolmo, Västra Götaland, y Escania.

Luego de la Segunda Guerra Mundial, debido a la demanda de trabajadores, Suecia recibe varios migrantes, entre ellos los provenientes de Finlandia, Italia, Grecia, la antigua Yugoslavia, Turquía y otros países balcánicos<sup>83</sup>. A partir de la década de 1980, Suecia se consolida como un país receptor de nacionales de otros países de la Unión Europea y población en búsqueda de protección internacional que accede a la residencia en el país a partir de programas de tipo humanitario.

Las estimaciones poblacionales de las Naciones Unidas indican que en 2015 la población migrante en Suecia era de 1.639.771, lo que constituye más del 16% del

---

80 Ibid.

81 Statistics Sweden, 2017.

82 Ibid.

83 Swedish Institute, 2017.

total de habitantes. Los países más importantes de procedencia de la población migrante son Finlandia, Iraq, Polonia, Siria y Somalia<sup>84</sup>.

## Mercado laboral y participación de población migrante

En el tercer trimestre de 2017, la tasa de ocupación de la población entre 15 y 74 años es de 68.9%. La tasa para la población migrante es de 62,8% y la de la población local de 70,5%. La tasa de desempleo general es de 6,2% (6,1% para las mujeres y 6,3% para los hombres). La tasa de desempleo de la población nacida en el extranjero es de 14,6% y la de la población local de 4%<sup>85</sup>.

La población migrante, en particular aquellos nacionales de países que no son de la Unión Europea, tiende a concentrarse en ocupaciones de baja cualificación. Los datos del Instituto de Estadísticas en 2015 destacan que entre las ocupaciones con más participación de población nacida fuera de Suecia se encuentran las de hornearos de pizza, personal de limpieza y otro personal de servicios domésticos. La cuarta ocupación más alta es la de estudiantes de doctorado que cuenta con un 49% de participantes nacidos fuera de Suecia. A esta ocupación de alta cualificación se suma la de investigadores de postdoctorado, *fellows* y médicos no clasificados en otros sectores<sup>86</sup>.

Tabla No. 6 Listado de las quince (15) ocupaciones con más participación de población nacida fuera de Suecia, 2015

Ocupación	Número de nacidos en Suecia	Número de nacidos fuera de Suecia	Porcentaje de nacidos fuera de Suecia
Hornearos de pizza	830	1,900	69
Personal de limpieza	35,160	39,320	53
Otro personal de servicios domésticos, etc.	760	760	50

84 United Nations (UN) (2015).

85 Swedish Institute, 2017.

86 Swedish Institute, 2015.

Tabla No. 6 Listado de las quince (15) ocupaciones con más participación de población nacida fuera de Suecia, 2015 (cont.)

Ocupación	Número de nacidos en Suecia	Número de nacidos fuera de Suecia	Porcentaje de nacidos fuera de Suecia
Estudiantes de doctorado	6,490	6,190	49
Coreógrafos y bailarines	160	140	47
Conductores de bus y de tranvía	13,200	9,990	43
Investigadores de postdoctorado, <i>fellows</i> , etc.	820	570	41
Conductores de taxi, etc.	6,400	4,300	40
Operadores de máquinas, de limpieza, y de tintorería	1,730	1,140	40
Supervisores de aseo y jefes de personal de servicios domésticos	1,410	920	39
Carniceros y cortadores, etc.	2,160	1,380	39
Médicos no clasificados en otros renglones	2,900	1,780	38
Procesadores de comida no clasificados en otros renglones	360	220	38
Trabajadores de sector del cuero y zapateros	170	100	37
Distribuidores de publicidad y de periódicos	4,600	2,650	37
<b>Total</b>		<b>618,800</b>	<b>15</b>

Fuente: Statistics Sweden. The Swedish Occupational Register with Statistics. 2015. Elaboración propia.

## **Política migratoria (marco normativo e institucional)**

En 2008 Suecia introduce una reforma a su política migratoria laboral para ciudadanos de países fuera de la Unión Europea, esta reforma da la potestad al empresario de buscar un candidato extranjero siempre y cuando la oferta de trabajo se haya publicado en el país y no se haya encontrado el perfil adecuado para llenarla<sup>87</sup>. Este hecho se orienta a facilitar el proceso de búsqueda de candidatos por parte de los empresarios, así como reducir los procesos de aplicación a visados de trabajo que experimentaban los extranjeros que querían trabajar en Suecia.

Antes de 2008 el otorgamiento de permisos de trabajo para contratar trabajadores migrantes de países fuera de la Unión Europea se hacía a través de determinaciones tomadas por una Comisión Interinstitucional que analizaba la escasez de mano de obra y las oportunidades que brindaba la migración internacional para suplir dichas necesidades<sup>88</sup>. Según Cerna, las razones que motivaron la reforma migratoria se sustentaron en las dificultades experimentadas en llenar las vacantes para las que se necesitaba mano de obra por parte de la población local y europea y el envejecimiento de la población que hace necesario contar con una población en edad de trabajar joven que sirva como soporte a la dinámica demográfica del país. Este cambio implicó un aumento en la participación de los nacionales de terceros países entre aquellos a quienes han sido otorgados permisos de trabajo. Empleando datos de la Agencia Sueca de Migración, Cerna<sup>89</sup> reporta que en 2009 se registraron 100.000 permisos de trabajo, pasando de un promedio anual de 19.000.

### **Buena práctica: reforma de la política migratoria laboral en 2008**

En diciembre de 2008 Suecia, a través del Departamento de Política Migratoria y de Asilo del Ministerio de Justicia, reforma la política migratoria laboral. Este hecho otorga al empleador la potestad de solicitar la contratación de un

---

87 Cerna, Louise, 2012.

88 *Ibíd.*

89 *Ibíd.*

nacional de un tercer país siempre y cuando demuestre que no se encuentra el perfil requerido entre la población local. Este cambio determina que la migración laboral se gestiona con un enfoque centrado en la demanda (puestos de trabajo). La nueva política no establece mínimos de contratación ni cuotas por sector o empresa.

Como expresa Cerna (2012), Suecia aplica una serie de herramientas que le permiten identificar las necesidades del mercado laboral. Las herramientas incluyen análisis estadísticos, ofertas de trabajo y vacantes no cubiertas a cargo del Instituto de Estadísticas (Statistics Sweden); encuestas a empleadores y autoridades locales, estudios de prospectiva laboral, haciendo énfasis en las ocupaciones más demandadas y el desarrollo de un índice de escasez (shortage index) a cargo del Sistema Público de Empleo (Public Employment Service), e informes sobre las demandas del mercado laboral desde la perspectiva de los empleadores a cargo de la Confederación de Empresas Suecas (Svensk Näringsliv). La Asociación Sueca de Autoridades Locales y Regiones (SALAR) también produce información sobre las estimaciones de empleos que se tendrán a nivel local en ámbitos como el de la salud. La Agencia Nacional de Educación (NAE) produce estimaciones de vacantes en el sector de la educación y el cuidado infantil.

La aplicación de los diferentes instrumentos descritos alimentaba la lista de ocupaciones de difícil cobertura que ofrecía el sustento para orientar la búsqueda de trabajadores migrantes de terceros países. Sin embargo, la reforma migratoria se realiza debido a la incapacidad de llenar las vacantes de trabajo con la oferta de trabajadores locales y europeos, ni siquiera entre aquellos que se encontraban desempleados. Este hecho se evidencia en otros contextos: aunque existan vacantes que se ofertan, estas no son suplidas con la mano de obra local y es allí donde se potencializa la oportunidad de la migración laboral para dinamizar los mercados de trabajo a nivel nacional.

En el caso de Suecia, se evidencia que la reforma de la política no responde solo a los análisis realizados desde la institucionalidad, sino resalta las investigaciones, participación y demandas que se plantean desde el sector de los empleadores y los empleados. Los resultados de los análisis realizados por los empleadores sustentan las peticiones que hacen al sector público en materia de política. Por ejemplo, un estudio de la Confederación de Empresas Suecas de 2002 determinó que la política migratoria era muy restrictiva para trabajadores de terceros países, y un estudio de 2011 indicó que aunque la tasa de

desempleo se ubicó en el mismo nivel en 2005 y 2010, en el segundo período se reportó un 40% adicional de vacantes no cubiertas<sup>90</sup>.

En cuanto al sector de los trabajadores, los sindicatos han participado y participan de las decisiones que se toman alrededor de la contratación de trabajadores migrantes. Parte de su responsabilidad es velar por que las ofertas realizadas cumplan con las condiciones de trabajo y remuneración pactadas en los acuerdos colectivos sectoriales<sup>91</sup>. En la nueva legislación, y una vez que se realice la oferta de trabajo a un ciudadano de un tercer país, los sindicatos cuentan con un período de cinco (5) días para dar su opinión sobre este proceso, garantizando que se encuentre en línea con las condiciones pactadas.

Este esquema ha brindado una amplia libertad a los empleadores en la búsqueda de los perfiles requeridos, sin una participación considerada de un intermediador laboral como las Agencias Públicas de Empleo. Los representantes de los trabajadores y sindicatos, aunque son tenidos en cuenta a la hora de analizar las condiciones laborales de la vacante que se oferta, han expresado sus reservas frente a este modelo y solicitan una mayor participación para verificar que las vacantes que son suplidas por inmigrantes efectivamente no puedan ser suplidas por población residente en Suecia y las condiciones laborales que se ofrecen al trabajador sean justas y respeten los mínimos de remuneración en relación con los requisitos de la vacante.

En materia operativa, la Agencia Sueca de Migración (Migration Sverket) es la entidad encargada de procesar las solicitudes de ingreso al territorio sueco. En cuanto a permisos de trabajo, ha establecido un procedimiento que se divulga a través de su página web en entidades de orden local y nacional en el país y a través del portal de movilidad laboral regional europea (EURES).

Para acceder a un permiso de trabajo, el interesado debe contar con una oferta de empleo expedida por un empleador en Suecia. La vacante debió haber estado publicada por lo menos por diez (10) días tanto en Suecia, como en los demás países de la Unión Europea y en Suiza. El empleador es el que inicia la aplicación del permiso de empleo ante la Agencia Sueca de Migración; luego el interesado recibe una comunicación vía correo electrónico de la Agencia para aplicar al permiso donde se indican los documentos que debe adjuntar y se realiza el pago correspondiente para la realización del trámite. Una vez se hayan

---

90 *Ibíd.*

91 *Ibíd.*

verificado todos los requisitos, se procede a la expedición del permiso. El trámite de la aplicación al permiso de trabajo también puede hacerse de manera presencial antes los consulados de Suecia en otros países<sup>92</sup>.

El permiso de trabajo cuenta con una serie de especificaciones: a. Está restringido a una ocupación específica y a un solo empleador por los primeros dos años; b. si dicho permiso se extiende, solo la ocupación seguirá siendo restringida; c. si el trabajador quiere cambiar de ocupación, debe aplicar a un nuevo permiso de trabajo; d. si el trabajador pierde su trabajo, cuenta con un período de gracia de tres (3) meses para buscar trabajo sin que tenga que dejar el país; e. los trabajadores migrantes pueden traer a su familia desde el inicio, la cual también puede recibir permiso de trabajo, y f. los migrantes pueden salir del país hasta por doce (12) meses sin perder su permiso de trabajo.

Una de las recomendaciones que se ofrece en el caso sueco es que mientras se flexibilizan las medidas para facilitar la participación de la población migrante, es necesario seguir invirtiendo en políticas sociales y de orientación para el trabajo que permitan la capacitación y especialización de la mano de obra local que se encuentra desempleada o busca cambiar de empleo. Como segunda medida es necesario abrir estas oportunidades de formación a los migrantes para que adquieran otras habilidades y conocimientos que les permitan insertarse en otros sectores y ocupaciones disponibles.

Los datos de desempleo de la población migrante en comparación con la población local demuestran que persisten las dificultades para el acceso a empleos de la primera debido a su origen migrante. Las medidas para reducir la discriminación por nacionalidad deben continuar para garantizar una mejor inserción en el mercado laboral.

## **VII. MERCADO LABORAL Y POLÍTICA MIGRATORIA EN REPÚBLICA DOMINICANA: ANÁLISIS DE LAS BUENAS PRÁCTICAS Y SU PERTINENCIA PARA EL PAÍS**

### **Dinámica poblacional y migratoria**

Los datos del Censo Nacional de Población realizado en 2009 en República Dominicana determinan que la población total es de 9.445.281 personas, de las

---

92 Swedish Migration Agency, 2017.



cuales el 49,8% (4.706.243 personas) son mujeres y el 50,2% (4.739.038 personas) hombres<sup>93</sup>. Se estima que el 12% de la población vive en el exterior, al ser Estados Unidos, España, Puerto Rico, Italia y Venezuela los destinos más importantes<sup>94</sup>. En cuanto a la inmigración, un 4% de la población residente en el país reporta haber nacido en otro país. En este caso, Haití, Estados Unidos, España, Puerto Rico y Venezuela son los principales países de origen<sup>95</sup>.

## **Mercado laboral y participación de población migrante**

La Encuesta Nacional de Fuerza de Trabajo calcula en el segundo semestre de 2016 que la Población Económicamente Activa (PEA) es 64,99%. La población ocupada representa el 86,3%, de ella cuenta con un empleo formal el 48,52%, mientras que quienes se desempeñan en el sector informal representan el 51,48%<sup>96</sup>. El desempleo ampliado alcanza el 13,7%.

Esta Encuesta presenta indicadores para la población extranjera residente en el país, y, considerando la amplia participación de los ciudadanos de Haití, los datos se encuentran desagregados por nacionalidad haitiana y resto de nacionalidades. El total de población haitiana se calcula en 290.926 personas (78,22%) o 210.811 personas la PEA. La tasa de ocupación es de 94,36% y el 20,79% participa en la economía formal, mientras que el 79,41% lo hacen en la economía informal. El desempleo ampliado es de 5,64%.

En el caso de la población extranjera no haitiana, el total reportado por la Encuesta es de 51.018 personas en el segundo semestre de 2016 y 65,26% pertenece a la PEA. De este porcentaje la tasa de ocupación es de 98,74% y la participación en la economía formal de 63,9%, mientras en la informal es de 36,1%. El desempleo ampliado es de 1,26%.

A nivel general, en el mercado laboral dominicano se percibe una mayor participación de los hombres, quienes representan el 62,25% del total de los trabajadores, mientras que las mujeres ocupan el 37,75%. En tanto a la ubicación en entornos urbanos, esta es de 67,44% y en los espacios rurales de 32,56%.

---

93 Oficina Nacional de Estadística (ONE), 2017.

94 OCDE, 2017.

95 *Ibíd.*

96 Observatorio del Mercado Laboral Dominicano, 2017.

En la Tabla No. 6 se aprecia que las ramas de actividad que concentran más trabajadores en 2016 son Otras actividades y servicios, Comercio, Agricultura, ganadería, caza, pesca y silvicultura. Para los trabajadores formales la rama Otras actividades y servicios es la más importante, seguida por Comercio e Industrias manufactureras. Para los trabajadores informales, la primera posición la ocupa Comercio, seguida de Otras actividades y servicios, y Agricultura, Ganadería, Caza, Pesca y Silvicultura.

Tabla No. 7 Porcentaje de trabajadores formales e informales por rama de actividad en República Dominicana, año 2016

Rama de Actividad	Total Trabajadores	Trabajadores Formales	Trabajadores Informales
Agricultura, ganadería, caza, pesca y silvicultura	12.33%	4.53%	19.35%
Explotación de minas y canteras	0.12%	0.15%	0.10%
Industrias manufactureras	9.61%	14.12%	5.55%
Suministro de electricidad, gas y agua	0.88%	1.86%	0.00%
Construcción	6.55%	2.07%	10.57%
Comercio	21.11%	15.88%	25.81%
Hoteles, bares y restaurantes	6.34%	6.47%	6.21%
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	6.06%	2.01%	9.70%
Correo y telecomunicaciones	1.13%	2.09%	0.27%
Intermediación financiera y seguros	2.74%	4.38%	1.26%
Administración pública y defensa	5.34%	11.28%	0.00%
Otras actividades y servicio	27.78%	35.15%	21.16%
<b>Total</b>	<b>100.00%</b>	<b>100.00%</b>	<b>100.00%</b>

Fuente: Observatorio del Mercado Laboral Dominicano. 2017. Elaboración propia.

En relación con la ocupación, la más alta es la de trabajadores no calificados con un 23,76% para el total de la población, 18,75% para los trabajadores formales y 28,26% para los trabajadores informales. Las otras ocupaciones con más alta participación son las de trabajadores de los servicios y operadores y artesanos para el total de la muestra; profesionales e intelectuales y técnicos del nivel medio para los trabajadores formales, y trabajadores de los servicios y operarios y artesanos para los trabajadores informales.

Tabla No. 8 Porcentaje de trabajadores formales e informales por ocupación en República Dominicana, año 2016

Ocupación	Total Trabajadores	Trabajadores Formales	Trabajadores Informales
Gerentes y administradores	2.75%	4.46%	1.22%
Profesionales e intelectuales	8.41%	17.75%	0.00%
Técnicos del nivel medio	7.56%	14.05%	1.73%
Empleados de oficina	7.68%	12.90%	2.99%
Trabajadores de los servicios	19.87%	13.40%	25.68%
Agricultores y ganaderos calificados	7.28%	2.29%	11.77%
Operarios y artesanos	13.65%	7.86%	18.86%
Operadores y conductores	9.04%	8.53%	9.50%
Trabajadores no calificados	23.76%	18.7%	28.26%
<b>Total</b>	<b>100.00%</b>	<b>100.00%</b>	<b>100.00%</b>

Fuente: Observatorio del Mercado Laboral Dominicano. 2017. Elaboración propia.

A través del Observatorio del Mercado Laboral Dominicano, entidad adscrita al Ministerio del Trabajo, se realizan análisis e investigaciones que brindan información sobre el comportamiento del mercado laboral en el país. El observatorio recopila, procesa y publica estadísticas; planea y lleva a cabo análisis sectoriales, y convoca a los diferentes actores institucionales, representantes

del sector privado y de la sociedad civil con el ánimo de socializar los hallazgos y generar recomendaciones operativas y de política que incidan en las políticas de empleo en el país.

A través del trabajo con otras entidades, se han producido estudios que permiten estimar demandas en términos de cualificaciones técnicas y profesionales acordes al estado de la economía en el país, las necesidades sectoriales y la alineación con la vocación del plan de desarrollo dirigido por el Gobierno dominicano. En estos procesos los sectores educación y trabajo realizan actividades en conjunto que promueven los puntos de encuentro entre educación, formación para el trabajo y puestos de empleo disponibles a corto y mediano plazo.

### **Política migratoria (marco normativo e institucional)**

La política migratoria en República Dominicana está a cargo del Ministerio de Interior y Policía y la Dirección General de Migración. El documento normativo que regula esta labor es la Ley General de Migración No. 285 de 2004 y su reglamento de aplicación contenido en el Decreto No. 631 de 2011. Dicha Ley crea el Consejo Nacional de Migración que vincula en la gestión migratoria a los Ministerios de Interior y Policía, Relaciones Exteriores, Fuerzas Armadas, Trabajo, Turismo, Obras Públicas, Salud y Agricultura. A partir de esta Ley se crea el Instituto Nacional de Migración.

La disposición de información actualizada y de calidad que permita entender la dinámica migratoria en el país se evidencia en diferentes encuestas sectoriales que incluyen la variable migrante, así como en la puesta en práctica de la Encuesta Nacional de Inmigrantes, realizada en 2012 por la Oficina Nacional de Estadística. Esta encuesta permitió caracterizar la población inmigrante en aspectos demográficos básicos, país de origen, nivel educativo, documentos de identidad, actividad ocupacional previa al proceso migratorio, entre otras.

Las diferentes entidades con competencia en el ámbito migratorio en el país, han trabajado con diversos socios de la cooperación internacional, la academia e instancias regionales, con el ánimo de mejorar la información disponible sobre la práctica de la gestión de la migración internacional, mientras se promueve el intercambio de experiencias que permite analizar estrategias y alternativas que puedan aplicarse en el caso dominicano para garantizar una coordinación interinstitucional y mecanismos claros de seguimiento y evaluación a las políticas, planes y programas que se centran en la población migrante.

La política migratoria ha considerado las realidades en materia de emigración, retorno e inmigración para diseñar sus planes de intervención. Esto va en línea con la disposición de diferentes estudios e investigaciones que brindan elementos adicionales de análisis para mejorar la gestión migratoria y garantizar la protección y garantía de los derechos de las poblaciones migrantes.

En materia de migración laboral, las actividades se han planteado alrededor de la gestión de la inmigración, sobre todo de la población haitiana, y se ha buscado generar mayor conocimiento y medidas para facilitar la inserción de la población dominicana que retorna del exterior. Paralelamente el país ha diseñado varias estrategias que mejoren la empleabilidad de la población nacional<sup>97</sup>.

### **Análisis de las buenas prácticas de los casos de estudio y su pertinencia para el país**

La experiencia de Arabia Saudita resalta la importancia de vincular los procesos de orientación para el trabajo y formación vocacional con las necesidades actuales y prospectivas del mercado de trabajo. Debido a la existencia de beneficios salariales se entiende que la población local busque especializarse en cualificaciones que son demandadas en el sector público, sin embargo, las vacantes que allí se ofrecen no serán suficientes para vincular a toda la población local. Los programas educativos podrían alinearse con la realidad económica del país, generando interés y procesos de formación en otras áreas del conocimiento, como se ha venido haciendo en el sector de tecnología y medicina. Es fundamental considerar el tiempo que toma a las personas completar sus procesos formativos en relación con la demanda actual de los empleadores.

Las políticas de incentivos para la contratación de grupos poblacionales que han sido excluidos del mercado laboral operan en muchos países. En Arabia Saudita están orientados a la población local. Sin embargo, depender de subsidios para garantizar la empleabilidad de las personas no resulta sostenible, y, además, genera expectativas permanentes entre los buscadores de empleo, actuales y futuros que tienden a influir en la segmentación del mercado laboral. La oferta de incentivos, su impacto en la empleabilidad del

---

97 OECD/CIES-UNIBE, 2017.

colectivo nacional y en la productividad del sector privado saludí son factores que deben evaluarse constantemente.

El caso de Canadá es muy importante, ya que se basa en el monitoreo constante con el fin de que las medidas que se toman en materia migratoria sean beneficiosas para las necesidades del mercado laboral. Este enfoque no solo reconoce que la migración laboral es provechosa para las empresas y la sociedad canadiense, sino que busca generar los mecanismos que maximicen el desempeño de los trabajadores migrantes de acuerdo con sus competencias y experiencia.

Canadá ha empleado varios enfoques para gestionar la migración laboral. Busca atraer población altamente calificada, satisfacer las necesidades de mano de obra actuales de los empleadores y permite que las familias de los migrantes también tengan acceso al mercado de trabajo. La coordinación a nivel nacional y provincial sobre la oferta y la demanda es ágil y posibilita la toma de decisiones de políticas de empleo y migratorias que benefician la economía y la competitividad del país. Esto implica que no se restringen las alternativas de acceso para la población migrante, lo que habla de una flexibilidad en políticas. Además, se retoman aspectos que ya han sido implementados y se mejoran para dar respuesta a las necesidades actuales.

Una de las lecciones fundamentales del caso de Canadá, más allá de la disposición de datos actualizada, la existencia de mecanismos de intercambio de información y la participación activa de los empleadores en la toma de decisiones sobre migración laboral, es la adecuación de las políticas migratorias a partir de la dinámica presente del mercado laboral y las especificidades de la participación en este de la población migrante. Este hecho se desprende de la existencia de mecanismos permanentes de coordinación entre las entidades con competencia en los temas migratorios y de empleo, y esta es otra de las temáticas en las que Canadá puede brindar lecciones importantes para el caso de República Dominicana.

El Sistema de Permiso de Trabajo de Corea del Sur reúne muchas de las características de un buen programa de gestión migratoria laboral: se recoge información sobre las necesidades de mano de obra y se vinculan con la oferta de países en la región, se firman memorandos de entendimiento, el país de destino invierte en la capacidad institucional del país de origen, se mejoró el proceso de intermediación laboral, se ha avanzado en la garantía de derechos a trabajadores migrantes, se brinda orientación antes de llegar a Corea del Sur y antes de retornar al país de origen, y se promueve la formación para el trabajo de los migrantes

laborales. Este Sistema, que ha beneficiado sobre todo a trabajadores de baja y mediana cualificación, permite dar respuesta a las demandas en sectores de difícil cobertura en el mercado laboral coreano y mejora las competencias de los trabajadores migrantes.

Esta experiencia puede brindar una hoja de ruta sobre la gestión de la migración laboral en la República Dominicana. Vale la pena definir un orden de importancia de las áreas a intervenir e iniciar su operación. Este Sistema no es perfecto y se ha desarrollado sobre la experiencia de sistemas que se emplearon anteriormente, y poco a poco ha mejorado el acceso a derechos y servicios de la población migrante. La preparación para el retorno de los migrantes temporales es una de las recomendaciones de política para los países de destino. A partir del mejoramiento de estos procesos, los migrantes pueden identificar el beneficio de la experiencia y competencias adquiridas y emplearlas para facilitar la reinserción laboral o productiva en sus países de origen.

La promoción de la inserción laboral y/o productiva de la población que retorna es uno de los retos en los que han trabajado varios países en la región. La creación de facilidades para el retorno es un aspecto que se ha venido agilizando, incidiendo sobre todo en la inserción laboral y/o productiva.

La población que retorna, aunque cuenta con competencias y experiencias notables, se encuentra con factores que impiden su rápida absorción por el mercado laboral de los países de origen como la edad, la falta de activación de redes de referencia de empleos y el desconocimiento de las necesidades del mercado laboral. El programa Retos, que se ha implementado en el Perú, brinda varias recomendaciones en este sentido, establece un diálogo con los empleadores para fomentar la participación de la población retornada, ofrece un portal donde se encuentra la oferta y la demanda y realiza procesos de formación para el trabajo con énfasis en las competencias adquiridas por la población retornada y su vinculación con las necesidades de mano de obra en Perú.

La inmigración laboral de los países vecinos en Sudáfrica tiene efectos en el mercado laboral del país. Para comprenderlos mejor se ha hecho necesaria la adecuación de instrumentos de recolección de información, como censos y encuestas para monitorear la participación de la población migrante en el país. Este cambio ha sido favorable y justifica la necesidad de contar con información detallada en términos de mercado laboral, educación, experiencia y competencias de la población migrante. La información detallada permite dar cuenta de la realidad laboral de dicha población, hecho que puede emplearse en la formulación de política y ayudar a entender con claridad los impactos de la población inmigrante en el

mercado de trabajo. La dinámica de los movimientos migratorios desde los países vecinos, que se caracteriza por entradas irregulares a través de fronteras porosas y trabajadores con bajos niveles de cualificación que se insertan en la economía informal, es un factor relevante que debe atenderse.

Sudáfrica subraya la importancia de alinear los procesos de formación para el trabajo con análisis de prospectiva laboral y las prioridades de desarrollo definidas por el país. Es a partir de esta situación que se ha venido promoviendo y adecuando la legislación para atraer a la población altamente calificada. La participación de esta población debería sustentarse en la oferta de puestos de trabajo específicos o en una estrategia de intervención de los sectores de la economía prioritarios para el desarrollo del país. Uno de los aspectos interesantes de la propuesta migratoria en Sudáfrica es el fomento de transferencia de competencias y/o conocimientos por parte de los altamente calificados.

El caso de Suecia permite destacar el rol de los empleadores en el diálogo alrededor de la política migratoria como fuente para satisfacer las necesidades del mercado laboral. Aun cuando el país contaba con sistemas de monitoreo del comportamiento del mercado laboral, información que alimentaba la toma de decisiones en materia migratoria, la escasez de mano de obra para algunas vacantes se mantenía. Este hecho motivó a que los empleadores realizaran sus propios estudios, los cuales se convirtieron en evidencia para la toma de decisiones de política.

Los sindicatos y representantes de los trabajadores velan por que la contratación de la población extranjera se haga en condiciones justas en términos de competencias, remuneración y derechos laborales. A partir de esta experiencia se propone analizar el rol de los trabajadores en las políticas migratorias, las herramientas con las que hacen seguimiento al mercado laboral y a la participación de la población migrante, y los canales que se habilitan para facilitar la incidencia en política.

Las políticas migratorias deberían facilitar el encuentro entre la oferta y la demanda, reduciendo el tiempo o los procesos detrás de un permiso migratorio laboral. En este sentido, Suecia ha definido un sistema de aplicación sencillo y su seguimiento. La aplicación puede hacerse vía internet o presencialmente ante una representación consular del país y no toma demasiado tiempo. Asimismo, se hace necesario seguir invirtiendo en la formación para el trabajo de la población migrante, considerando los impactos positivos en el mercado laboral del país de destino y en el desempeño actual y futuro del trabajador.



## RECOMENDACIONES PARA ORIENTACIONES FUTURAS

---

Las prácticas que se analizan en este estudio permiten dar cuenta de la diversidad de respuestas que merece la intervención de un mismo fenómeno: la vinculación de las necesidades del mercado de trabajo con las posibilidades de la migración laboral. Las diferentes experiencias demuestran tres aspectos claves: 1. No existen respuestas definitivas, las políticas se adecuan de acuerdo a la efectividad o no de las políticas migratorias en relación con el mercado laboral, 2. Es fundamental la coordinación interinstitucional, destacando el rol de los empleadores y de los trabajadores, y 3. los mecanismos de orientación para el trabajo a la población local y migrante deben incluirse en el proceso.

En el Gráfico No. 1 se presentan los aspectos generales que deben tenerse en cuenta en la definición de políticas migratorias y de empleo. Aunque la participación de la población migrante se fomente por la escasez de competencias y cualificaciones en las vacantes demandadas, se deben considerar los impactos que la participación de esta población puede tener en la población local y la opinión pública en general. Aun cuando las decisiones se tomen sobre la base de información actualizada y de calidad, los Gobiernos deben generar mecanismos de difusión de dicha información a la sociedad e invertir en la formación y empleabilidad del capital humano nacional.

Gráfico No. 1 Vínculo entre las necesidades del mercado laboral y la política migratoria



Elaboración propia.

Los impactos de la participación de la población migrante en el mercado laboral varían ampliamente y dependen, entre otros, de su nivel de cualificación, los sectores y puestos en los que se inserten, el tipo de programa bajo el cual entran al país de destino, el conocimiento del contexto laboral, social y económico, la temporalidad del proyecto migratorio, los derechos laborales y humanos que se garanticen, entre ellos, el de la reunificación familiar. Se deben prever las posibles consecuencias que el proyecto migratorio tenga para los trabajadores migrantes, las cuales se incluyen en el Gráfico No. 2. El país de destino de la migración debería brindar respuestas a estas consecuencias para mejorar el desempeño de los trabajadores migrantes en su mercado laboral.

A partir de este informe preliminar<sup>98</sup> se hace una introducción general en el caso de los países de estudio, se recogen las recomendaciones de intervención para República Dominicana y se identifican factores que son comunes para todos los casos. Se propone que estudios ulteriores<sup>99</sup> se centren en el rol de los empleadores en la gestión migratoria en República Dominicana, las políticas de empleo y vínculo con la dinámica migratoria, los mecanismos de coordinación interinstitucional a nivel de intercambio de información y operativo, las herramientas de monitoreo y mejoramiento sobre la práctica de la migración laboral, las medidas especiales de orientación para el trabajo o inserción laboral para la población local y migrante y los mecanismos de interlocución tripartita.

Gráfico No. 2 Aspectos a considerar en la gestión de la inmigración laboral

¿Y una vez que entran los migrantes laborales?
Precariedad laboral
Informabilidad
Acceso a puestos de trabajo acorde a perfil
Opciones de movilidad laboral
Temporalidad de la migración laboral
Desempleo migrantes laborales
¿Categoría migratoria define el acceso a derechos?
Agrupación familiar
Irregularidad migratoria

Elaboración propia.

98 El estudio fue realizado en 2017.

99 Los temas propuestos son abordados en la segunda parte de este informe titulada “Recomendaciones para vincular las necesidades del mercado laboral y la política migratoria en la República Dominicana”.

## BIBLIOGRAFÍA

---

1. Alsheikh, Hend. M (2015) Current Progress in the Nationalisation Programmes in Saudi Arabia. Explanatory Note. Gulf Labour Markets and Migration. GLMM – EN – No. 2./2014 Recuperado el 28 de noviembre de 2017 de [http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/34580/GLMM\\_ExpNote\\_02\\_2015.pdf?sequence=1](http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/34580/GLMM_ExpNote_02_2015.pdf?sequence=1)
2. Baldwin-Edwards, Martin (2011) Labour immigration and labour markets in the GCC countries: national patterns and trends. LSE Global Governance: Kuwait Programme on Development, Governance and Globalisation in the Gulf States.
3. Budlender, Deborah (2013) Improving the quality of available statistics on foreign labour in South Africa: Existing data-sets. MiWorc Report. July 2013. Recuperado el 15 de diciembre de 2017 de [http://www.miworc.org.za/docs/MiWORC-PolicyBrief\\_2-Migration-and-employment-in-SA.pdf](http://www.miworc.org.za/docs/MiWORC-PolicyBrief_2-Migration-and-employment-in-SA.pdf)
4. Centro de Innovación – Gobierno en Línea (2017) Experiencia: Ventanilla única de empleo (VUPE). Recuperado el 15 de diciembre de 2017 de [http://centrodeinnovacion.gobiernoenlinea.gov.co/sites/default/files/fichaexp\\_2015\\_71\\_vupeperu\\_v1.pdf](http://centrodeinnovacion.gobiernoenlinea.gov.co/sites/default/files/fichaexp_2015_71_vupeperu_v1.pdf)
5. Cerna, Louise (2012) Sweden: Labour Shortages and Migration Policy in Labour Shortages and Migration Policy. IOM: Brussels.
6. Congreso de la República del Perú (2013) Ley No. 30001 Ley de Inserción Económica y Social para el Migrante Retornado. Recuperado el 15 de diciembre de 2017 de <http://www.elperulegal.com/2013/03/ley-n-30001-ley-de-reinsercion.html>
7. Crush, Jonathan (2008) South Africa: Policy in the face of Xenophobia. Migration Policy Institute. Recuperado el 9 de diciembre de 2017 de <https://www.migrationpolicy.org/article/south-africa-policy-face-xenophobia/>
8. De Bel-Air, Françoise (2014) Demography, Migration and Labour Market in Saudi Arabia. Explanatory Note. Gulf Labour Markets and Migration. GLMM

– EN – No. 1./2014 Recuperado el 28 de noviembre de 2017 de [http://gulfmigration.eu/media/pubs/exno/GLMM\\_EN\\_2014\\_01.pdf](http://gulfmigration.eu/media/pubs/exno/GLMM_EN_2014_01.pdf)

9. Defensoría del Pueblo de Perú (2015) A dos años de la Ley de Retorno. Balance y desafíos. Recuperado el 15 de diciembre de 2017 de <https://odt.uccs.edu.pe/publicacion/estudios/send/7-estudios/113-a-dos-anos-de-la-ley-de-retorno-balance-y-desafios.html>

## **DEPARTMENT OF HOME AFFAIRS SOUTH AFRICA**

1. (2015) Overview of the new immigration laws and regulations and their implications, by Home Affairs Director – General Mkseli Apleni. Recuperado el 9 de diciembre de 2017 de <http://www.dha.gov.za/index.php/state-ments-speeches/600-overview-of-the-new-immigration-laws-and-regulations-and-their-implications-by-home-affairs-director-general-mkuseli-apleni>
2. (2017) White Paper on International Migration for South Africa. July 2017. Recuperado el 15 de diciembre de 2017 de <http://www.dha.gov.za/WhitePaperonInternationalMigration-20170602.pdf>
3. Fundación CODEPSA (2015) Notas técnicas para el Desarrollo. Proyecto Retos. Retorno con Oportunidades Sostenibles. Recuperado el 15 de diciembre de 2017 de <file:///Users/donnacabrera/Downloads/proyecto-retos-retorno-oportunidades-sostenibles.pdf>
4. General Authority for Statistics - GStat. Kingdom of Saudi Arabia. (2017) Population Characteristics Surveys. Recuperado el 7 de diciembre de 2017 de <https://www.stats.gov.sa/en/5655>
5. Gabriel, Christina (2014) Labour migration in Canada: A matter of ‘Supply’ and ‘Demand’ en Rethinking the Attractiveness of EU Labour immigration policies. Comparative perspectives on the EU, the US, Canada and beyond. Brussels: Centre For European Policy Studies (CEPS)

## **INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA**

1. (2015) Estadísticas de la Emigración Internacional de Peruanos e Inmigración de Extranjeros, 1990 – 2013. Recuperado el 7 de diciembre de 2017 de [https://www.inei.gov.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones\\_digitales/Est/Lib1243/Libro.pdf](https://www.inei.gov.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1243/Libro.pdf)

2. (2016) Estado de la Población Peruana 2015. Recuperado el 9 de diciembre de 2017 de [http://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones\\_digita-les/Est/Lib1251/Libro.pdf](http://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digita-les/Est/Lib1251/Libro.pdf)
3. (2017) Estadísticas por índice temático sobre Empleo. Recuperado el 9 de diciembre de 2017 de <https://www.inei.gob.pe/estadisticas/indice-tematico/ocupacion-y-vivienda/>
4. Kim, Soojin (2014) Reforming Korea's migration policy. MPRA Paper No. 54051. Recuperado el 19 de diciembre de 2017 de <http://mpra.ub.uni-muenchen.de/54051/>
5. Kolb, Holger (2014) When Extremes Converge. German and Canadian Labour Migration Policy Compared. Comparative Migration Studies Vol. 2 No. 1. Recuperado el 7 de diciembre de 2017 de <https://link.springer.com/article/10.5117/CMS2014.1.KOLB>
6. Korean Immigration Service (2014) Vibrant Korea growing with immigrants. Recuperado el 9 de diciembre de 2017 de [http://www.moj.go.kr/HP/TIMM/imm\\_07/image/bro\\_eng.pdf](http://www.moj.go.kr/HP/TIMM/imm_07/image/bro_eng.pdf)
7. Lee, Jungmin (2017) The labor market in South Korea, 2000–2016. IZA World of Labor 2017: 405 doi: 10.15185/izawol.405 Recuperado el 9 de diciembre de 2017 de <https://wol.iza.org/articles/the-labor-market-in-south-korea/long>
8. Martín, Iván (2011) Sistemas de información sobre el mercado laboral e información sobre migración laboral en seis países en desarrollo: el reto de la integración. Estudio comparativo sobre Colombia, Costa Rica, Ghana, Nicaragua, Senegal y Túnez. Organización Internacional para las Migraciones. Recuperado el 30 de noviembre de 2017 de [https://www.academia.edu/2066861/\\_2011\\_Sistemas\\_de\\_informaci%C3%B3n\\_sobre\\_el\\_mercado\\_laboral\\_e\\_informaci%C3%B3n\\_sobre\\_migraci%C3%B3n\\_laboral\\_en\\_seis\\_pa%C3%ADses\\_en\\_desarrollo\\_el\\_reto\\_de\\_la\\_integraci%C3%B3n\\_Estudio\\_comparativo\\_sobre\\_Colombia\\_Costa\\_Rica\\_Ghana\\_Nicaragua\\_Senegal\\_y\\_T%C3%BAnez](https://www.academia.edu/2066861/_2011_Sistemas_de_informaci%C3%B3n_sobre_el_mercado_laboral_e_informaci%C3%B3n_sobre_migraci%C3%B3n_laboral_en_seis_pa%C3%ADses_en_desarrollo_el_reto_de_la_integraci%C3%B3n_Estudio_comparativo_sobre_Colombia_Costa_Rica_Ghana_Nicaragua_Senegal_y_T%C3%BAnez)
9. Migration for Work Research Consortium - Miworc (2015) Migration and Employment in South Africa. MiWORC Policy Brief 2. Recuperado el 8 de diciembre de 2017 de [http://www.miworc.org.za/docs/MiWORC-PolicyBrief\\_2-Migration-and-employment-in-SA.pdf](http://www.miworc.org.za/docs/MiWORC-PolicyBrief_2-Migration-and-employment-in-SA.pdf)
10. Ministry of Strategy and Finance, and Economic Information and Education Center (2017) The Green Book: Current Economic Trends. Economic Bulletin November 2017. Recuperado el 9 de diciembre de 2017 de [http://www.kdi.re.kr/kdi\\_eng/publication/publication\\_bulletin.jsp?pub\\_no=15388&pg=1&pp=10&mcd=002001](http://www.kdi.re.kr/kdi_eng/publication/publication_bulletin.jsp?pub_no=15388&pg=1&pp=10&mcd=002001)

11. Observatorio del Mercado Laboral Dominicana – OMLAD (2017) Estadísticas Laborales. Recuperado el 5 de diciembre de 2017 de <http://www.omlad.gob.do/Estad%C3%ADsticasLaborales.aspx>
12. OECD (2016) Recruiting for Success. Challenges for Canada's Labour Migration System. Recuperado el 7 de diciembre de 2017 de <http://www.oecd.org/els/mig/recruiting-for-success-Canada.pdf>
13. Oficina Nacional de Estadística – ONE (2017) Estadísticas Sociales. Empleo y Seguridad. Recuperado el 5 de diciembre de 2017 de <https://www.one.gob.do/sociales/empleo-y-seguridad-social>
14. OECD/CIES-UNIBE (2017) Interacciones entre Políticas Públicas, Migración y Desarrollo en República Dominicana, Caminos de desarrollo. Éditions OCDE, París. Recuperado el 21 de noviembre de 2017 de <http://dx.doi.org/10.1787/9789264276918-es>
15. Oreopoulos, Philip (2011) Why do skilled immigrants struggle in the Labour Market? A field experiment with Thirteen Thousand Resumes. *American Economic Journal: Economic Policy* 3 (November 2011): 148 – 171 Recuperado el 12 de febrero de 2018 de <http://oreopoulos.faculty.economics.utoronto.ca/wp-content/uploads/2014/03/Why-Do-Skilled-Immigrants-Struggle-in-the-Labor-Market.pdf>
16. OIT (2015) Pioneering a system of migration management in Asia. The Republic of Korea's Employment Permit System approach to decent work. Recuperado el 19 de diciembre de 2017 de [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---asia/---ro-bangkok/documents/publication/wcms\\_145630.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---asia/---ro-bangkok/documents/publication/wcms_145630.pdf)
17. Park, Young-bum (2017) South Korea carefully tests the waters on immigration, with a focus on temporary workers. Migration Policy Institute. Recuperado el 9 de diciembre de 2017 de <https://www.migrationpolicy.org/article/south-korea-carefully-tests-waters-immigration-focus-temporary-workers>
18. Rasool, Fatima et. Al (2013) The effectiveness of South Africa's Immigration policy for addressing skills shortages. Recuperado el 14 de diciembre de 2017 de [http://www.fm-kp.si/zalozba/ISSN/1581-6311/10\\_399-418.pdf](http://www.fm-kp.si/zalozba/ISSN/1581-6311/10_399-418.pdf)
19. Siddique, M.A.B. (2004) South Africa Migration Policy: A critical review. Recuperado el 15 de diciembre de 2017 de [http://www.web.uwa.edu.au/\\_\\_data/assets/pdf\\_file/0018/102555/04\\_17\\_Siddique.pdf](http://www.web.uwa.edu.au/__data/assets/pdf_file/0018/102555/04_17_Siddique.pdf)
20. Statistics Canada (2017) Immigrant population in Canada, 2016 Census of Population. Recuperado el 15 de diciembre de 2017 de <http://www.statcan.gc.ca/pub/11-627-m/11-627-m2017028-eng.htm>

## STATISTICS SOUTH AFRICA

1. (2016) Community Survey 2016. Statistics Release. Recuperado el 8 de diciembre de 2017 de [http://cs2016.statssa.gov.za/wp-content/uploads/2016/07/NT-30-06-2016-RELEASE-for-CS-2016-\\_Statistical-releas\\_1-July-2016.pdf](http://cs2016.statssa.gov.za/wp-content/uploads/2016/07/NT-30-06-2016-RELEASE-for-CS-2016-_Statistical-releas_1-July-2016.pdf)
2. (2017) Quarterly Labour Force Survey. Quarter 3: 2017. Statistical Release. Recuperado el 8 de diciembre de 2017 de <http://www.statssa.gov.za/publications/P0211/P02113rdQuarter2017.pdf>

## STATISTICS SWEDEN

1. (2015) The Swedish Occupational Register with Statistics 2015. Recuperado el 13 de diciembre de 2017 de <https://www.scb.se/en/finding-statistics/statistics-by-subject-area/labour-market/employment-and-working-hours/the-swedish-occupational-register-with-statistics/pong/statistical-news/the-swedish-occupational-register-with-statistics-2015/>
2. (2017) Labour Force Surveys: 3rd quarter 2017. Recuperado el 8 de diciembre de 2017 de <https://www.scb.se/publication/29686>
3. Swedish Institute (2017) Sweden and Migration. Recuperado el 9 de diciembre de 2017 de <https://sweden.se/migration/#2000>
4. Swedish Migration Agency – Migrationsverket (2017) “How to apply for a work permit” Recuperado el 13 de diciembre de 2017 de <https://www.migrationsverket.se/English/Private-individuals/Working-in-Sweden/Employed/How-to-apply.html>
5. UNFPA (2012) Sistematización de la puesta en funcionamiento del servicio de orientación al migrante y su familia Perú Infomigra. Recuperado el 15 de diciembre de 2017 de [http://www.mdgfund.org/sites/default/files/YEM\\_CASO%20DE%20ESTUDIO\\_%20Peru\\_Sistematizacion%20Servicio%20de%20informacion%20y%20orientacion%20al%20migrante.pdf](http://www.mdgfund.org/sites/default/files/YEM_CASO%20DE%20ESTUDIO_%20Peru_Sistematizacion%20Servicio%20de%20informacion%20y%20orientacion%20al%20migrante.pdf)
6. United Nations – UN (2015) Trends in International Migrant Stock: Migrants by Destination and Origin. Table 16. Total migrant stock at mid-year and by major area, region, country or area of destination, 2015. Recuperado el 8 de diciembre de 2017 de <http://www.un.org/en/development/desa/population/migration/data/estimates2/estimates15.shtml>



# PARTE II

---

RECOMENDACIONES PARA  
VINCULAR LAS NECESIDADES  
DEL MERCADO LABORAL Y LA  
POLÍTICA MIGRATORIA EN LA  
REPÚBLICA DOMINICANA



# INTRODUCCIÓN

---

En 2017 el Gobierno dominicano, a través del Ministerio de Relaciones Exteriores (MIREX), solicitó cooperación técnica a la Organización Internacional del Trabajo (OIT) para hacer un marco comparativo de experiencias y casos de buenas prácticas regionales y extrarregionales sobre el vínculo entre necesidades del mercado laboral y política migratoria.

Esta asistencia técnica se desarrolló en dos fases. En la primera se elaboró un estudio, mediante revisión documental, en el cual, a partir del caso de seis países, se identificaron experiencias regionales y extrarregionales en el vínculo entre necesidades del mercado laboral y política migratoria.

En la segunda, se analizó el sistema migratorio-laboral de República Dominicana y se identificaron recomendaciones sobre cómo adaptar las mejores prácticas internacionales a este sistema nacional, las cuales se presentan en este informe. En esta fase de la cooperación técnica, se estableció un trabajo conjunto con el Instituto Nacional de Migración (INM RD).

A partir del estudio de la experiencia de seis países, se analizaron diferentes maneras en las que se establece una relación entre las necesidades del mercado laboral y la formulación de una política migratoria. Este documento ha servido de punto de partida para que el Gobierno de República Dominicana, a través del INM y de entidades como el MIREX, el Ministerio de Trabajo (MT) y la Dirección General de Migración (DGM), entre otras, analicen los desafíos y las posibilidades para mejorar la gestión de la migración laboral en el país.

El estudio de buenas prácticas identificó casos relevantes de seis países que respondieron a diversos aspectos de la migración laboral, analizados de la siguiente manera:

1. En el caso de Canadá, la existencia de mecanismos de monitoreo y evaluación permanentes que permiten hacer ajustes a las políticas migratorias laborales es pertinente en tanto que reconoce las necesidades

de los empleadores y fomenta una ágil y adecuada inserción de los trabajadores migrantes.

2. En Perú se han desarrollado mecanismos para fortalecer la gestión de la migración de retorno, donde se procura vincular el perfil ocupacional de la población retornada con las demandas del mercado, y se han desarrollado y ajustado programas para mejorar la inserción laboral y productiva.
3. El caso de Suecia ejemplifica cómo se modifica la regulación migratoria mediante un enfoque centrado en la demanda, lo cual facilita llenar las vacantes disponibles con población migrante, simplificando los trámites para realizar la contratación. La participación de los sindicatos es fundamental en la verificación de las condiciones laborales para los puestos que ocupan los trabajadores migrantes.
4. Corea del Sur adaptó una estrategia conocida como Sistemas de Permisos de Trabajo sustentada en la base de acuerdos bilaterales con países de origen de los trabajadores migrantes. Esta iniciativa permite suplir las necesidades del mercado mientras se garantizan los derechos laborales y se realizan actividades para facilitar el retorno.
5. En el caso de Sudáfrica, los registros administrativos, encuestas y estudios especializados han mejorado la información recabada al identificar a los trabajadores migrantes. Esto ha servido para contar con datos actualizados que permiten incidir en la formulación de política. A partir de las necesidades de los empleadores, se desarrollan medidas para atraer mano de obra calificada que pueda intervenir en sectores prioritarios y de desarrollo del país.
6. El fomento de la participación de la población local en el mercado de trabajo es la práctica analizada en el caso de Arabia Saudita. La disposición de estímulos para que las empresas prioricen la contratación de los nacionales y la alineación entre procesos educativos y de formación para el trabajo con las necesidades de los empleadores, son dos estrategias que buscan mejorar la inserción laboral de los locales.

El objetivo de la segunda fase de esta asistencia técnica consistió en realizar un análisis sintético del sistema migratorio laboral en República Dominicana y brindar recomendaciones para su mejoramiento a partir de los aspectos más relevantes identificados en las buenas prácticas estudiadas.

El análisis de la dinámica actual del sistema migratorio laboral parte de algunas consideraciones puntuales identificadas en el análisis de las buenas prácticas.

Dichas temáticas incluyen las necesidades actuales y prospectivas de los empleadores, los procesos de formación profesional y en competencias, la intermediación laboral, las instancias de diálogo social disponibles y el rol de los sindicatos, el desarrollo de esquemas de migración laboral y los mecanismos de monitoreo alrededor de su funcionamiento, así como la inclusión de la población retornada en el mercado laboral.

El presente documento sintetiza los aportes y oportunidades identificados por las principales contrapartes y presenta recomendaciones para la gobernanza de la migración laboral internacional en el país. Los lineamientos se plantean como recomendaciones a corto, mediano y largo plazo a insertarse en el Plan Nacional de Acción en Materia de Migración Laboral, teniendo en cuenta los marcos de cooperación y la realidad institucional en el país.

De esta manera, se presenta una propuesta práctica y actualizada para que las entidades en República Dominicana sigan trabajando en pro de vincular las necesidades del mercado laboral con la política migratoria.

## ESTRUCTURA DEL ESTUDIO

---

Este estudio se divide en tres partes principales, un primer capítulo que presenta de manera sintética la realidad migratoria laboral en República Dominicana, haciendo énfasis en los datos y procesos que se han establecido alrededor de los trabajadores extranjeros que residen o esperan residir en el país. En esta parte se presentarán los actores institucionales y la normativa más importante que regula la migración laboral en territorio dominicano.

En la segunda parte, el documento introduce el trabajo de la Mesa Interinstitucional de Migración Laboral y pone de relieve algunas de las alternativas de regularización o flexibilización en el acceso a visados que han sido estudiadas y pueden tener cabida en la política migratoria a partir de la experiencia del país. También se enumeran los retos adicionales que han identificado las entidades alrededor de la participación de la población migrante en el mercado de trabajo dominicano. Este capítulo se complementa con los contenidos del Anexo No. 2 que presenta una sistematización de la realización y los principales resultados de las dos sesiones de la Mesa de Buenas Prácticas<sup>100</sup>, como actividades de la Mesa interinstitucional de Migración Laboral<sup>101</sup>.

---

100 Las Mesas Técnicas de Trabajo promovidas por el INM RD, se constituyen como una forma de metodología participativa tanto en la fase de producción de conocimiento como durante la formulación de propuestas de políticas públicas. El 28 de marzo y 21 de mayo de 2019 se realizó la Mesa Técnica de Trabajo sobre Buenas Prácticas para la Gestión de la Migración Laboral partiendo del “Estudio marco comparativo de experiencias y casos de buenas prácticas regionales y extrarregionales sobre el vínculo entre necesidades del mercado laboral y la política migratoria” de la OIT.

101 La Mesa Interinstitucional de Migración Laboral es un espacio de coordinación entre las entidades con competencia en la migración laboral para avanzar hacia el intercambio de información, el desarrollo de mecanismos de coordinación y la redacción de recomendaciones de política migratoria.

La tercera parte del documento presenta los lineamientos de intervención y sus actividades asociadas a corto, mediano y largo plazo para que la gestión de la política migratoria laboral se adecue y responda a las necesidades del mercado, oferta y demanda, y a las realidades de los trabajadores migrantes en el país. Las recomendaciones tienen en cuenta las competencias de los diferentes actores, los espacios tripartitos y de coordinación interinstitucional, y están alineadas con las estrategias nacionales de migración, derechos humanos y desarrollo.

A manera de conclusión se presentan recomendaciones adicionales en relación con la gestión de la migración laboral en el país que fueron identificadas en la realización del trabajo. Particularmente son de interés las temáticas alrededor de la inserción de retornados y la participación de los dominicanos en los mercados de trabajo de los países de destino de la emigración. La participación de las mujeres migrantes en los mercados de trabajo y las medidas específicas para garantizar sus condiciones laborales y su inserción, así como la disminución de prácticas discriminatorias ante los colectivos migrantes.

El presente documento enfoca sus recomendaciones en el mercado laboral dominicano, por lo cual las propuestas se plantean sobre todo para la población inmigrante que reside o puede llegar a residir en el país, así como en la población que retorna. Las entidades realizaron varias menciones sobre lo concerniente a la emigración dominicana en relación con la temática migratoria laboral en el país. Si bien se reconoce la importancia de este tema y se hace alusión a algunas de las recomendaciones capturadas en los diferentes espacios, no se aborda como tema central de análisis esta realidad del flujo migratorio.

## METODOLOGÍA

---

La recolección de la información sobre la dinámica migratoria laboral en el país, la normativa vigente y las competencias de cada entidad se realizó a partir de una revisión documental que incluyó investigaciones publicadas y documentos internos de trabajo o en proceso de publicación que fueron facilitados por el INM RD, principalmente.

Estos insumos, junto con el plan de trabajo que se estableció entre el INM RD y la OIT, fueron básicos para programar las actividades que se realizaron, las cuales involucraban a las entidades encargadas de la temática migratoria laboral en el país. Dichas actividades incluyeron la socialización de los hallazgos del estudio de buenas prácticas, la identificación de las áreas de trabajo prioritarias en relación con la migración laboral y la socialización de una propuesta final entre los actores competentes. Cada uno de estos encuentros contó con una metodología, definida entre el INM RD y la OIT, orientada a verificar las capacidades institucionales en el desarrollo de las actividades propuestas.

Se hicieron cuatro reuniones con las entidades. La primera de ellas fue el 29 de noviembre de 2018, en la cual se presentó el estudio de buenas prácticas en el marco de la Reunión de la Mesa Migratoria Laboral en la ciudad de Santo Domingo. La segunda reunión se realizó el 28 de febrero de 2019 a manera de Comité Técnico que convocó al INM RD, el MT, el MIREX y la DGM y buscó definir las temáticas prioritarias para recoger la información de las entidades con competencia en la migración laboral en el país. Luego de esta reunión, se acordó que los ejes de trabajo para la Primera Mesa Técnica de Migración Laboral serían la identificación de las necesidades del mercado laboral, enfocándose en las posibilidades de reubicación de los trabajadores migrantes según sus cualificaciones, y la regularización de su contratación, considerando los aspectos de documentación y la posibilidad de definir un sistema de cuotas.

El 28 de marzo de 2019 se llevó a cabo la primera sesión de la Mesa de Trabajo sobre Buenas Prácticas para la Gestión de la Migración Laboral que



convocó a actores públicos, representantes de los empleadores y de los trabajadores. En dicha reunión se presentó el Plan Nacional de Acción en Materia de Migración Laboral, el Estudio de Buenas Prácticas y se recabó información sobre los ejes de trabajo identificados alrededor de las necesidades del mercado y la regularización migratoria. Los insumos de este trabajo son parte sustancial del presente documento.

La segunda sesión de la Mesa de Trabajo se llevó a cabo el 21 de mayo de 2019 con los mismos actores que participaron en la primera Mesa. En dicho espacio se presentaron las cuatro líneas de intervención definidas a partir de los insumos recogidos anteriormente. Durante esta reunión, se dieron a conocer las actividades propuestas, se definió su prioridad y viabilidad a partir de la experiencia de cada entidad participante y se recogieron insumos adicionales sobre otras áreas a intervenir en la gestión migratoria laboral que se realiza en el país.

En las dos sesiones se convocó a los representantes de los empleadores y de los trabajadores y se recogieron perspectivas e insumos complementarios a los aspectos en los que intervienen las instituciones dominicanas a partir del marco normativo definido. Adicionalmente, el documento preliminar fue socializado con los sindicatos y la Confederación Patronal de la República Dominicana (CORPADOM) a través de reuniones bilaterales. En estos espacios se ratificó la posibilidad de recibir sus aportes y comentarios para ser incorporados en la propuesta que se presenta en este documento.

## **I. LA MIGRACIÓN LABORAL EN LA REPÚBLICA DOMINICANA: CONTEXTO, INSTITUCIONALIDAD Y NORMATIVA**

### **Dinámica poblacional y migratoria**

Las estimaciones poblacionales realizadas por la Oficina Nacional de Estadística (ONE) determinaron que el total de personas que residían en el territorio de la República Dominicana en 2017 era de 10.169.172 personas<sup>102</sup>. Esta proyección de

---

102 Vicepresidencia de la República Dominicana, Gabinete de Coordinación de Políticas Sociales, Instituto Nacional de Migración y Banco Interamericano de Desarrollo (2019a).

la ONE estimó que 2.438.641 dominicanos e hijos de dominicanos nacidos en el exterior residen en otros países, lo que representa un 23,9% del total poblacional en ese año<sup>103</sup>. Los destinos de la emigración dominicana más importantes son Estados Unidos, España, Puerto Rico, Italia y Venezuela<sup>104</sup>.

Por otro lado, la segunda Encuesta Nacional de Inmigrantes (ENI 20179, reportó que la estimación de la población inmigrante en el país correspondía al 5,6% de la población total<sup>105</sup>. El país de origen más importante es Haití, seguido de Venezuela, Estados Unidos y España. El colectivo de la población extranjera<sup>106</sup> es joven. El 39,5% se encuentra entre los 20 y 34 años, y es mayoritariamente masculino (el 61,6% son hombres)<sup>107</sup>.

La migración de retorno ha llamado la atención de las entidades públicas, especialmente a partir de la desaceleración de las economías de los países de destino para la emigración dominicana<sup>108</sup>. Aunque no se cuenta con un registro específico que dé cuenta de la realidad de dicha dinámica, a partir de los datos del Censo Nacional de Población de 2010 se contabilizó el 0,5% del total de la población como retornada del extranjero. Los países de mayor retorno fueron Estados Unidos, España, Puerto Rico, Haití e Italia<sup>109</sup>.

En las tres modalidades de migración, las razones económicas vinculadas con la consecución de un empleo o el mejoramiento de la calidad de vida han influido en la toma de decisión sobre el proyecto migratorio<sup>110</sup>. Esta razón explica la necesidad de evaluar y seguir creando medidas que faciliten la participación de la población migrante en el mercado laboral considerando las necesidades de los empleadores y el perfil de los trabajadores.

---

103 *Ibíd.*

104 OCDE/CIES-UNIBE, 2017.

105 ONE, 2018.

106 La segunda ENI identifica a la población de origen extranjero como aquellas personas que no tienen la nacionalidad dominicana y residen en el país o como aquellas personas que, aunque han nacido en el país, no han adquirido la nacionalidad dominicana.

107 ONE, 2018.

108 OIM e INM RD, 2017.

109 *Ibíd.*

110 ONE, 2018; OIM e INM RD, 2017; OCDE/CIES-UNIBE, 2017.

## Mercado laboral dominicano y participación de población inmigrante y retornada

La Encuesta Nacional de Fuerza de Trabajo<sup>111</sup> calculó en el cuarto trimestre de 2017 que la Población en Edad de Trabajar (PET) corresponde al 73,7% y la Población Económicamente Activa (PEA) al 45,8% del total poblacional. La población ocupada representa el 43,4%, dentro de la cual se percibe que aquellas personas que cuentan con un empleo formal constituyen el 46,3%, quienes se desempeñan en el sector informal representan el 48% y quienes lo hacen en el servicio doméstico alcanzan el 5,7%<sup>112</sup>. El desempleo ampliado llega al 13,7%.

A nivel general, en el mercado laboral dominicano se percibe una mayor participación de los hombres, quienes representan el 62,25% del total de los trabajadores, mientras que las mujeres ocupan el 37,75%. Esta tendencia de una mayor participación de los hombres se visibiliza aún más en la población de origen extranjero: la ENI 2017 identifica que el 91,2% de los hombres nacidos en Haití conforman parte de la PEA de este grupo<sup>113</sup>.

Los inmigrantes en su mayoría trabajan como asalariados en empresas privadas. La segunda categoría de importancia es la de no profesional que trabaja por cuenta propia, seguido de trabajador doméstico para el caso de las personas nacidas en Haití y para los extranjeros nacidos en República Dominicana. La categoría empleador o patrón es la tercera con mayor participación entre los inmigrantes de origen diferente al haitiano<sup>114</sup>.

En cuanto a la vinculación laboral por sector, la ENI 2017 evidencia una segmentación laboral según el origen de la persona migrante. Los trabajadores de origen haitiano se concentran sobre todo en los sectores agropecuario (33,8%), construcción (26,3%) y comercio (16,3%). El resto de la población inmigrante se ubica en el sector servicios en hoteles y restaurantes (28,4%), y comercio (16,4%). También se desempeñan en las labores científicas y técnicas (6,6%), en actividades manufactureras (6%) y en la enseñanza (4,4%). La población nativa, por su parte, se inserta sobre todo en el sector otros servicios, comercio y manufacturas<sup>115</sup>.

---

111 BCRD, 2019.

112 BCRD, 2019.

113 ONE, 2018.

114 *Ibíd.*

115 *Ibíd.*

Los datos agregados de la segunda ENI dan cuenta de la concentración en ocupaciones elementales que demandan bajas cualificaciones, donde la población haitiana tiene el mayor peso, mientras que los inmigrantes de otros países se desempeñan en trabajos que demandan formación técnico-profesional. Sin embargo, la Encuesta también identifica que al menos un 20% del colectivo de origen haitiano cuenta con formación técnica<sup>116</sup>.

La información sobre la población inmigrante evidencia diferencias fundamentales que deberían ser consideradas en la formulación de políticas. De cara a los indicadores por nacionalidad y sexo, se percibe que los nacionales de Haití tienen una mayor tendencia al desempleo y a vincularse en la economía informal en comparación con otros extranjeros, y las mujeres haitianas constituyen el grupo de trabajadores migrantes con una menor participación en el mercado laboral.

Asimismo, los cargos y sectores en los que se ubican los migrantes haitianos difieren de aquellos en los que lo hacen los migrantes de otras nacionalidades. Aun cuando esto puede explicarse a partir del perfil laboral y educativo de los trabajadores, se trata de factores que tienen que ver con la segmentación del mercado de trabajo en el país y la necesidad de desarrollar medidas diferenciadas para garantizar un acceso en igualdad de condiciones y bajo los mínimos estándares laborales a toda la población migrante.

En materia de migración de retorno, se pueden citar dos estudios: el de Durán Rodríguez de 2015 y el dirigido por Joel Arboleda en 2019. Durán Rodríguez<sup>117</sup> se acercó a la inserción laboral de los retornados voluntarios en el país. El estudio que se aplicó en Santo Domingo y el Distrito Nacional identificó a noventa y seis (96) retornados que fueron encuestados. De esta población el 48,96% son mujeres y el 51,04% hombres. Los rangos de edad en orden de importancia son 20 a 30 años, 31 a 40 años y 41 a 50 años. Las principales ocupaciones incluyen profesor, administrador/departamento, chofer, asistente administrativa y peluquera/estilista de belleza<sup>118</sup>. Los principales sectores de la economía donde se han insertado son el educativo, comercio, transporte, hotelería y construcción<sup>119</sup>.

---

116 *Ibíd.*

117 Durán Rodríguez, 2015.

118 *Ibíd.*

119 *Ibíd.*

En 2019 Arboleda<sup>120</sup> presentó los resultados de un estudio que dirigió sobre retornados en el país. Este capturó información de 500 personas, muestra no probabilística determinada a partir de los datos sobre retornados que recogió del Censo de Población y Vivienda de 2010. Los resultados indican que el 36,7% del total de los retornados son mujeres y el 63,3% hombres en cada uno de los tres tipos de retornos que se estudian, forzoso, temporal y voluntario. Aunque esta tendencia se mantiene para cada tipo de retorno, en el forzoso la participación de los hombres alcanza el 82,1<sup>121</sup>.

En términos de edad el rango más importante es el del grupo de 50 años o más (50,7%), seguido del grupo comprendido entre los 30 y 49 años (38,7%) y el grupo que se ubica entre los 18 y 29 años (10,6%)<sup>122</sup>. La tasa de desempleo del total de los retornados es de 32,4% siendo más alta entre los retornados forzosos. En relación al tiempo que les toma conseguir empleo, la frecuencia más alta es la que se ubica entre los 2 a 6 meses. Las tres actividades principales en orden de importancia son Cuenta propia no profesional, Ama de casa y Empleado privado<sup>123</sup>.

Un estudio realizado por el INM RD<sup>124</sup> sobre las personas retornadas en condiciones de vulnerabilidad, en particular los dominicanos deportados desde Estados Unidos, indica que dicha población, aunque cuenta con barreras de acceso al mercado laboral por su condición de retorno al país, ocupa puestos de trabajo en centros de llamadas (*call centers*), empresas en zonas francas, o de manera independiente (como guías turísticos o choferes). La muestra identificada está compuesta en un 95,1% por hombres y 4,9% por mujeres<sup>125</sup>.

El acervo de información sobre la inserción laboral de la población retornada es reciente y demanda un mayor análisis y operativización de las recomendaciones generadas por los diferentes estudios. Es pertinente tener en cuenta las diferencias que surgen según sexo, edad y tipo de retorno para adecuar los programas de inserción laboral de dicha población. En líneas generales se pueden plantear

---

120 Vicepresidencia de la República Dominicana, Gabinete de Coordinación de Políticas Sociales, Instituto Nacional de Migración y Banco Interamericano de Desarrollo (2019b).

121 *Ibíd.*

122 *Ibíd.*

123 *Ibíd.*

124 *Ibíd.*

125 *Ibíd.*

dos recomendaciones: la primera, relacionada con la mejora de los mecanismos de recolección de información que permitan entender de manera continua cómo están participando en el mercado de trabajo nacional y, la segunda, fomentar el intercambio de información y la toma de decisiones coordinada para atender a la población retornada.

### **Política migratoria laboral (marco normativo e institucional)**

La política migratoria en República Dominicana está a cargo del Consejo Nacional de Migración (CNM), instancia que coordina a las instituciones responsables de la aplicación de la política nacional de migración. El documento normativo que regula esta labor es la Ley General de Migración No. 285 de 2004 y su reglamento de aplicación contenido en el Decreto No. 631 de 2011. Entre las entidades que se vinculan a la gobernanza de la migración internacional en el país se encuentran los Ministerios de Interior y Policía, Relaciones Exteriores, Fuerzas Armadas, Trabajo, Turismo, Obras Públicas, Salud Pública y Agricultura. Asimismo se convoca la participación de otras instancias como la Junta Central Electoral, el Senado y la Cámara de Diputados<sup>126</sup>.

Dentro de las competencias del Consejo se incluye la promoción de estudios sobre la migración en general, con énfasis en la emigración y el desarrollo de medidas que facilite la inserción laboral de los dominicanos que vuelven a residir al país. El Consejo es la instancia que puede evaluar y promover cambios en la legislación migratoria acorde a la dinámica de la movilidad internacional y a las necesidades y prioridades del país<sup>127</sup>.

Con la Ley General de Migración se crea el Instituto Nacional de Migración. Esta institución tiene como misión contribuir a la gestión migratoria a través de estudios y propuestas de formación para funcionarios de las diferentes entidades con competencia migratoria, de esta manera funge como asesor del CNM y tiene a cargo su Secretaría.

Las entidades que intervienen en la gestión de la inmigración laboral en la República Dominicana, enfocada en los extranjeros que vienen a trabajar al país, son principalmente tres: la DGM adscrita al Ministerio de Interior y Policía (MIP),

---

126 República Dominicana, 2004. Sección III.

127 OIM, 2017.

el MIREX y el MT. La DGM es el ente regulador de las entradas, permanencias y salidas del territorio dominicano y aplica las leyes de migración y naturalización. El MIREX, a través de la Dirección de Asuntos Consulares y Migratorios, regula el sistema de visados desde sus representaciones en el exterior. El MT cuenta con las Direcciones Generales de Trabajo y Empleo. En la primera se inserta el Departamento de Migración Laboral, instancia a cargo de la verificación de las ofertas de trabajo para la población migrante. En la Dirección General de Empleo se ubica el Observatorio del Mercado Laboral Dominicano (OMLAD), ente que analiza el comportamiento de la oferta y demanda en el mercado de trabajo. Asimismo, se ubica el Servicio Nacional de Empleo (SENAE), que actúa como intermediador laboral.

Adicional a estas entidades, es importante mencionar la Tesorería de Seguridad Social (TSS), ya que cualquier trabajador migrante que obtenga su permiso de trabajo en el país debe ser afiliado al Sistema. Es así que se realiza un intercambio de información y un trabajo de las entidades anteriores en coordinación con esta instancia.

Las medidas recientes en materia de inmigración se han planteado alrededor de los procesos de regularización, como el Plan Nacional de Regularización de Extranjeros (PNRE) implementado a partir de 2013, y de analizar la pertinencia de las categorías y procesos migratorios para la inserción de la población migrante en el mercado de trabajo en el país, a través de estudios como los realizados por el INM RD<sup>128</sup>. La inserción laboral de los retornados ha suscitado estudios y propuestas de trabajo interinstitucionales para atender la realidad de esta población. Paralelamente, el país ha diseñado varias estrategias que mejoren la empleabilidad de la población nacional<sup>129</sup>.

En relación con las visas, la Ley General de Migración 285-04 dispone de tres tipos que permiten a los extranjeros desempeñar actividades laborales: Visa de Negocios con Fines Laborales, Visa de Trabajadores Temporeros, y Visa de Residente. Las visas se solicitan desde el exterior a través de las representaciones consulares del país y previa presentación de documentos verificados por el MT que acrediten la existencia de una oferta de trabajo, las condiciones laborales, así como la empresa que realiza la solicitud. Una vez surtido este proceso, el MIREX

---

128 INM RD, 2018<sup>a</sup>.

129 OECD/CIES-UNIBE, 2017.

otorga la visa, y cuando el inmigrante se encuentra en el territorio dominicano, la DGM expide una cédula de extranjería<sup>130</sup>.

La participación del MT en el proceso de solicitud de visas y en la verificación de las ofertas de empleo y las empresas que las realizan no solo sirve para garantizar las condiciones laborales del puesto de trabajo, sino que podría permitir recabar información sobre las vacantes ocupadas por la población migrante y las empresas y sectores de la economía dominicana que demandan mano de obra extranjera. La disposición de esta información podría usarse para complementar los análisis de necesidades de mercado con énfasis en la participación migrante, de esta manera se podrían construir recomendaciones basadas en la experiencia que permitan validar si las categorías migratorias y los requisitos definidos por el MIREX y la DGM son suficientes o si deben incluirse modificaciones a partir de los escenarios de inserción laboral de la población extranjera.

El INM RD ha llevado a cabo análisis sobre los procedimientos de la solicitud y expedición de visas con el ánimo de presentar propuestas para simplificar procesos y facilitar la intercomunicación entre la DGM, el MIREX, el MT y la TSS. Dentro de las propuestas presentadas en este análisis operativo, se incluyen alternativas para superar las dificultades con las que se encuentran los empleadores y trabajadores migrantes en la consecución de una visa, así como la propuesta de opciones en materia migratoria, dígase la consolidación de un Sistema de Gestión de Migración Laboral, ajustar el esquema de trabajador temporero (Visa VTT) a la realidad de contratación nacional y optimizar los procesos y la coordinación interinstitucional en los esquemas de contratación individual<sup>131</sup>.

## Insumos técnicos para la toma de decisiones

La disposición de información actualizada y de calidad que permita entender la dinámica migratoria laboral en el país se encuentra a través de tres grupos de fuentes de información y con el apoyo institucional del INM RD. En primera medida, los registros administrativos de entidades públicas; en segundo lugar,

---

130 INM RD, 2018<sup>a</sup>.

131 *Ibíd.*



las encuestas sectoriales que incluyen la variable migrante, y, por último, los estudios y análisis sobre la población migrante en el país y la dinámica del mercado laboral.

El MIREX cuenta con el registro de visados emitidos según categoría de ingreso y origen nacional. La DGM administra la información relacionada con el tipo de residencia emitida a personas extranjeras según nacionalidad. El MIP cuenta con los datos sobre naturalizaciones de personas nacidas en el extranjero según origen. El Ministerio de Educación Superior, Ciencia y Tecnología (MESCyT) recopila datos sobre la matrícula de estudiantes extranjeros. A partir de la implementación del PNRE<sup>132</sup>, el MIP dispone de información sobre los migrantes que se beneficiaron de este, segregada por sexo, edad, estado civil, origen nacional y provincia de residencia. La TSS reporta la población extranjera que ha solicitado la afiliación al Sistema y aquella que se encuentra inscrita.

En cuanto a las encuestas que identifican a la población migrante, se destaca la Encuesta Nacional de Inmigrantes. Esta ha sido realizada dos veces, en los años 2012 y 2017, y se implementa por la Oficina Nacional de Estadística (ONE) con apoyo del Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo (MEPyD), la Unión Europea (UE) y el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA). La realización de esta encuesta ha permitido caracterizar a la población inmigrante en aspectos demográficos básicos, nacionalidad de origen, nivel educativo, documentos de identidad, actividad ocupacional previa al proceso migratorio, entre otras. La segunda ENI, además, incluye información específica para personas nacidas en el país cuyos padres son de origen extranjero.

La otra fuente de información periódica sobre el mercado laboral es la Encuesta Nacional Continua de Fuerza de Trabajo (ENCFT) a cargo del Banco Central (BC), que ha recibido acompañamiento de la OIT, cuyos datos se presentan también en la página web de la ONE. Esta encuesta incluye preguntas que indagan por el lugar de nacimiento (provincia, zona de residencia y país), el tiempo de residencia en la localidad actual y la razón por la que se trasladó al lugar de residencia actual<sup>133</sup>. Estas preguntas permiten identificar a la población migrante en el país y obtener información periódica sobre la participación de este colectivo en el

---

132 El Plan de Nacional de Regularización de Extranjeros (PNRE) se incluyó como actividad objetivo en la Ley General de Migración de 2004. Dicho plan se inicia en 2013 sustentado por el Decreto 327 de ese mismo año.

133 OIT, 2017.

mercado de trabajo nacional a través de un instrumento diseñado, que actualmente se implementa.

El OMLAD recopila, procesa y publica estadísticas; planea y lleva a cabo análisis sectoriales, y convoca a los diferentes actores institucionales, representantes del sector privado y la sociedad civil con el ánimo de socializar los hallazgos y generar recomendaciones operativas y de política que incidan en las regulaciones del empleo en el país. Una de las iniciativas realizadas se implementó en 2011 cuando se realizó una investigación focalizada en la participación de los migrantes de origen haitiano en el sector de la construcción y la producción del guineo<sup>134</sup>.

Adicionalmente, en 2012 el OMLAD presentó una *Guía para las políticas de empleo*<sup>135</sup> y en 2013 la entidad participó en el *Inventario de políticas activas de empleo en Centroamérica y República Dominicana*<sup>136</sup> realizado por la OIT. En ambos documentos se realizan recomendaciones que reconocen el contexto de la migración internacional en el país, la participación de la población migrante, los sectores y vacantes en las que se insertan y los desafíos que se presentan en relación con la situación migratoria, las condiciones laborales y los efectos socioeconómicos de la discriminación. De esta manera, el OMLAD analiza la información estadística disponible y genera recomendaciones técnicas y de política sobre los trabajadores migrantes desde el sector empleo.

A partir de las fuentes primarias de información descritas, entidades nacionales y actores, como la OIT, OIM, UNFPA, la academia e instancias regionales como la Conferencia Regional sobre Migración (CRM) y la Red de Observatorios del Mercado Laboral de Centroamérica y República Dominicana, han trabajado en pro de contar con estudios pertinentes y permanentes sobre la dinámica migratoria en el país. El objetivo de este trabajo conjunto es mejorar la información disponible sobre la práctica de la gestión de la migración internacional, mientras se promueve el intercambio de experiencias que permita analizar estrategias y alternativas que puedan aplicarse en el caso dominicano. Esto para garantizar una coordinación interinstitucional y mecanismos claros de seguimiento y evaluación a las políticas, planes y programas que se centran en la población migrante.

---

134 OMLAD, 2011.

135 OMLAD, 2012.

136 OIT, 2013.

Los estudios producidos permiten estimar demandas en términos de cualificaciones técnicas y profesionales acordes al estado de la economía en el país, las necesidades sectoriales y la alineación con la vocación del plan de desarrollo dirigido por el Gobierno dominicano. En este proceso, los sectores de Educación y Trabajo realizan actividades en conjunto que promueven los puntos de encuentro entre educación, formación para el trabajo y puestos de empleo disponibles a corto y mediano plazo. Actores del sector privado, sociedad civil, organizaciones de trabajadores y migrantes, y academia han contribuido en el análisis de la información que da cuenta de las necesidades del mercado de trabajo en relación con la participación de la población inmigrante, destacando las realidades y necesidades de los trabajadores en términos laborales y migratorios.

Aun cuando en este documento no se presenta un estado del arte sobre los diversos textos publicados, es pertinente mencionar algunos trabajos que demuestran las diversas perspectivas de análisis y las propuestas técnicas que se han realizado desde los ámbitos migratorio y de empleo.

Dentro de los estudios realizados, se incluyen varias investigaciones del Observatorio Migrantes del Caribe (OBMICA). Se destaca uno de 2012 sobre las condiciones de trabajadores haitianos en el sector construcción, que considera las trayectorias de los migrantes, las relaciones entre empleador y trabajador y la información acerca de las condiciones de vida de las personas fuera de sus lugares de trabajo<sup>137</sup>. Este estudio, que analiza las dinámicas de contratación y participación en el sector construcción, hace énfasis en las condiciones laborales y brinda recomendaciones para garantizar el acceso a trabajos decentes para los trabajadores, en particular, inmigrantes, y propone medidas para contrarrestar la discriminación. *Estado de las migraciones que atañen a República Dominicana 2017*<sup>138</sup>, otra de las publicaciones del OBMICA, contiene información relevante acerca de la actualidad de la gestión y la toma de decisiones sobre migración laboral en el país.

El Instituto Tecnológico de Santo Domingo (INTEC) realizó una investigación en 2015 que analiza la incidencia de la participación de los trabajadores migrantes, en especial los de origen haitiano, en el sector construcción<sup>139</sup>. La

---

137 OBMICA, 2012.

138 OBMICA, 2017.

139 INTEC, 2015.

investigación, que se vale de una encuesta a trabajadores y empleadores, deja ver la participación en los puestos de trabajo del sector según nacionalidad y nivel de cualificación, y evidencia la necesidad de considerar las realidades específicas de la contratación en el sector construcción para entender la alta inserción de trabajadores haitianos. A partir de la metodología desarrollada y la evidencia presentada se pueden proponer más análisis para cada uno de los sectores de la economía donde participan mayoritariamente los inmigrantes y ajustar la legislación sobre permisos de trabajo con las necesidades de los empleadores y realidades de los migrantes<sup>140</sup>.

Estudios de prospectiva laboral o de formación por sectores también se suman al acervo de publicaciones sobre la dinámica laboral y la participación de población migrante. Tal es el caso de la publicación del Instituto Nacional de Formación Técnico Profesional (INFOTEP)<sup>141</sup> que presenta las necesidades actuales y futuras de formación en las ocupaciones del sector construcción acorde a las nuevas tendencias en el uso de tecnologías y nuevos conocimientos demandados. Se brindan recomendaciones técnicas específicas para modificar el diseño curricular de los cursos de formación para cinco ocupaciones acorde a lo requerido por el mercado. Estudios como el realizado por INFOTEP pueden hacerse en otros sectores de la economía y promover la formación de los trabajadores migrantes locales en las nuevas competencias y conocimientos que demanda el mercado de trabajo.

El estudio realizado por Hernández<sup>142</sup> encomendado por el MEPyD, en cuanto a la participación de los trabajadores de origen haitiano en el país, incluye como factor de análisis la generación de empleos por sectores y nivel de cualificación, y presenta el panorama prospectivo de inserción laboral de los

---

140 Merecen mención tres hechos en el caso de los trabajadores haitianos en el sector construcción: La inserción de esta población en los puestos de trabajo se dio no solo por la demanda de los empleadores, sino que se complementa con la salida hacia Puerto Rico y Estados Unidos de trabajadores dominicanos que se insertaban en estos puestos, con la disposición temporal de puestos de trabajo en el sector agrícola y la búsqueda de oportunidades laborales por parte de la población haitiana. Estos puestos de trabajo demandan una alta movilidad de los trabajadores, quienes se van desplazando hacia las ciudades o espacios donde se inician nuevas construcciones. Los trabajadores haitianos se insertan de manera rápida en puestos de baja cualificación, ya que no se requiere una amplia experiencia y no es necesario hablar español de manera fluida.

141 INFOTEP, 2012.

142 Hernández, 2016.

migrantes en el período 2015-2020. A partir de este estudio se evidencia que los puestos de trabajo generados; las condiciones laborales ofrecidas, sobre todo en términos de remuneración, y el nivel educativo de la mayoría de los haitianos son factores que se complementan y explican los cargos asumidos por dicha población. Este estudio demuestra la necesidad de adecuar las políticas migratorias para seguir supliendo las necesidades de los empleadores, sobre todo en el sector construcción, donde las proyecciones indican que se necesita una proporción de trabajadores migrantes mayor al 20% definido por el Código de Trabajo.

Varias conclusiones pueden inferirse a partir de la información presentada. Es evidente que el país cuenta con instrumentos que le permiten avanzar en la estimación de sus necesidades de mano de obra, hecho que debería tenerse en cuenta en la política migratoria. La baja remuneración de la población haitiana podría mejorarse a partir del acceso a educación y procesos de formación para el trabajo. Y la participación de la población migrante en la economía informal debe analizarse a partir de las posibilidades migratorias vigentes, mientras se generan canales que les permita formalizarse o mejorar sus condiciones de ingreso.

Aunque no es el foco central del estudio, también se infiere que la participación de la población migrante puede ser un factor que ayude a dinamizar el comportamiento de ciertos sectores de la economía, sobre todo en aquellos en los que puedan aportar conocimientos y experiencia específica, y donde los migrantes puedan contribuir en la generación de empleo. En esta línea el estudio realizado en 2018 por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y la OIT<sup>143</sup> propone analizar si la inmigración estimula la productividad, lo cual puede hacerse a través de encuestas a empresas formales tanto de nacionales como de inmigrantes.

La labor del INM RD también ha promovido la generación de estudios y análisis para la toma de decisiones en el país sobre migración laboral. De esta manera se ha aliado con varias entidades a nivel nacional y de la cooperación internacional para ejecutar estudios acerca de las migraciones internacionales en relación con los temas laborales y desde la perspectiva del trabajador migrante y su familia, para lo cual se ha levantado información en algunos casos de fuentes primarias. El INM RD propende por la socialización de la información sobre la gestión de la

---

143 OCDE & OIT, 2018.

migración a través de las mesas de trabajo con los actores principales que tocan el tema, especialmente con las instituciones del Estado.

En síntesis, se percibe que la institucionalidad dominicana busca dar respuesta a las realidades de la dinámica migratoria en el país. Existen varias fuentes de información y análisis sobre la situación de los inmigrantes en el país, su participación en el mercado laboral y los ajustes que en materia migratoria deberían hacerse para acoger a estos en los puestos de trabajo actuales y los que puedan generarse en el futuro cercano. Un estado del arte sobre la información disponible y la sistematización de las conclusiones y recomendaciones de dichos estudios es vital para dirigir los programas que se realicen en relación con la migración laboral.

Se evidencia la necesidad de contar con mayor información sobre la participación de la población retornada en el mercado de trabajo para dirigir los programas de inserción laboral acorde a su perfil y las necesidades y expectativas de los empleadores. En el estudio liderado por Arboleda<sup>144</sup> queda claro que los diferentes tipos de retorno, el perfil demográfico y la historia de participación en ideas de emprendimiento demandan programas específicos para los diferentes retornados, garantizando condiciones laborales, acceso a salud, protección social, vivienda y educación.

La participación de la población migrante debe seguir analizándose a partir del origen nacional y promoviéndose medidas especiales, en particular, el acceso de la población haitiana a educación y formación para el trabajo teniendo en cuenta su nivel educativo y las necesidades de aprendizaje del idioma español. Las diferencias que se presentan entre hombres y mujeres y trabajadores por origen nacional en cuanto a condiciones laborales y remuneración son un factor de estudio que debe mantenerse en futuras investigaciones e intervenciones públicas.

La interlocución entre los actores, ya sea Gobierno, sector privado, academia, sociedad civil y trabajadores, así como la retroalimentación de los estudios con perspectiva migratoria y de empleo son escenarios ideales que promueven la comprensión integral de las necesidades actuales y futuras de los empleadores y los trabajadores en el país, lo cual contribuye a generar respuestas integrales.

---

144 INM RD, 2019b.

## II. LA GESTIÓN DE LA MIGRACIÓN LABORAL EN REPÚBLICA DOMINICANA: MESA INTERINSTITUCIONAL DE MIGRACIÓN LABORAL Y ALGUNAS ALTERNATIVAS PARA LA REGULARIZACIÓN DE TRABAJADORES MIGRANTES

### Mesa Interinstitucional de Migración Laboral

En el marco de la realidad descrita anteriormente, las entidades con competencia en la migración laboral han decidido conformar una mesa de trabajo conjunta que les permita avanzar hacia el intercambio de información, el desarrollo de mecanismos de coordinación y la redacción de recomendaciones de política migratoria. El 17 de diciembre de 2018 se firmó un acuerdo de colaboración entre el MT, MIREX, la DGM, la TSS y el INM RD, con el objetivo de contribuir a la creación de un Sistema de información para la Gestión de la Migración Laboral en República Dominicana.

La OIT ha brindado asesoría técnica al trabajo de la Mesa a través de la realización del Plan Nacional de Acción en Materia de Migración Laboral. Este plan se establece como una hoja de ruta que, basándose en el análisis de la Estrategia Nacional de Desarrollo 2030, los Objetivos de Desarrollo Sostenible y el Índice de Gobernanza Migratoria<sup>145</sup>, propone líneas de acción, actividades, responsables y tiempos de ejecución bajo dos áreas de intervención relacionadas con ordenar los flujos migratorios conforme a las necesidades del desarrollo nacional y la universalización del acceso a servicios de salud<sup>146</sup>.

La OIT, además, ha trabajado con el Gobierno dominicano en la coordinación y realización, junto con el INM RD, de dos sesiones de la Mesa de Buenas Prácticas en Migración Laboral. Esta Mesa parte del estudio de buenas

---

<sup>145</sup> Este índice fue elaborado por la Cancillería, siguiendo la metodología de la OIM y de la Economist Intelligence Unit con el objetivo de evaluar las estructuras de gobernanza migratoria y recoger información para alcanzar los ODS relacionados con migración internacional. Tomado de OIM (2018), "República Dominicana mejora su capacidad para garantizar el bienestar económico de los migrantes". Disponible en <https://rosanjose.iom.int/SITE/es/noticia/rep-blica-dominicana-mejora-su-capacidad-para-garantizar-el-bienestar-socioecon-mico-de-los>

<sup>146</sup> OIT, 2019.

prácticas regionales y extrarregionales sobre el vínculo de necesidades del mercado con políticas migratorias. Su objetivo es hacer una propuesta para el caso dominicano. En el marco de esta Mesa se han expuesto los desafíos que las entidades han identificado con relación a la información sobre las necesidades del mercado y la regularización de la contratación de trabajadores migrantes. Asimismo, se presentó una primera propuesta sobre las recomendaciones a corto, mediano y largo plazo para superar dichos desafíos y promover la alineación de la política migratoria con las necesidades del mercado de trabajo nacional. La sistematización detallada de las dos sesiones de esta Mesa se encuentra en el Anexo No. 2.

Las entidades dominicanas reconocen el trabajo realizado en pro de contar con información detallada sobre los perfiles de los trabajadores migrantes, a través de la ENCFT y la ENI que presentan información periódica. Los estudios e investigaciones que reconocen la realidad sociolaboral de los migrantes también alimentan la disposición de información en esta materia. A partir de dichos estudios y los análisis de las encuestas, se cuenta con evidencia sobre los sectores de la economía y tipos de trabajo que desempeñan, el perfil sociolaboral, las posibilidades de inserción en los procesos de formación para el trabajo, la remuneración, y las condiciones precarias a las que se ven sometidos algunos trabajadores migrantes, en particular los nacionales de Haití y las mujeres.

Las necesidades de los empleadores y los sectores económicos han sido diagnosticadas por diferentes estudios, y se cuentan con metodologías desarrolladas desde las propias entidades como el OMLAD. A partir de esta evidencia, está clara la necesidad de la inserción de la población migrante en los sectores de la agricultura, construcción y turismo. Las necesidades de mano de obra suplida por migrantes supera la cuota definida por el Código de Trabajo. Los datos recogidos sirven de sustento para pensar en alternativas a esta premisa migratoria.

Dos condiciones notorias alimentan el debate del análisis del marco de la legislación migratoria vigente: la presencia de población migrante en condición irregular con puestos de trabajo y el requerimiento de hacer la solicitud de visado de trabajo desde el extranjero. Los empleadores y trabajadores migrantes han seguido el procedimiento definido por las entidades con competencia en la migración laboral en el país, sin embargo, se recogen recomendaciones para mejorar su funcionamiento y facilitar el acceso a procesos de regularización a los trabajadores demandados por el mercado de trabajo.



A partir de estas grandes líneas de debate de la Mesa de Buenas Prácticas y la revisión documental realizada, se presenta a continuación un análisis sobre las alternativas existentes en materia de regularización migratoria. Estas recogen recomendaciones técnicas para ser tenidas en cuenta en la discusión que define el acceso y requisitos de las categorías migratorias vigentes en el país.

### **Posibles alternativas de regularización migratoria para trabajadores migrantes**

A partir de la puesta en marcha de la Ley General de Migración No. 285 de 2004, se definen las categorías migratorias bajo las cuales los migrantes pueden ejercer actividades laborales en el país. Es importante considerar que cada una de ellas estipula unos requisitos específicos para la persona, en algunos casos para los empleadores, y unas competencias que cumplir por las entidades públicas que intervienen en el proceso. Durante la obtención de un visado con fines laborales hay que considerar tres elementos fundamentales. El primero de ellos tiene que ver con que el proceso de solicitud de visado se hace desde fuera del territorio dominicano. En segundo lugar, no existe una opción de regularización vigente para la población migrante que quiera desempeñar una actividad laboral y se encuentre en el país. En tercer lugar, no se evidencia una participación permanente y activa de los empleadores y trabajadores migrantes en la definición de la política de visados.

En esta línea, las personas que entran en territorio dominicano y deciden permanecer en este para insertarse en el mercado de trabajo, no cuentan con una opción para regularizar su situación dentro del país y deben volver a su país de origen o de residencia habitual a solicitar el visado tal como lo establece la Ley General de Migración. Este hecho, que puede entenderse como una barrera para varios trabajadores migrantes, afecta en particular a la población haitiana y recientemente a la población venezolana que está ingresando en territorio dominicano.

Frente a lo anterior, considerando la dinámica migratoria del país y las necesidades del mercado que sigue absorbiendo a la población de origen extranjero residente en el territorio nacional, más allá de su situación migratoria, es necesario analizar cuáles son las posibles alternativas para facilitar la regularización de los trabajadores migrantes.

En primer lugar, la modificación de la Ley General de Migración para que la solicitud de visado de trabajadores temporales y temporeros pueda hacerse

desde el territorio dominicano. Esta modificación solo influiría en el sitio desde el cual se haga la solicitud de visado. No obstante, debido a la dificultad que representa el cambio en la legislación a corto plazo, los requisitos y procedimientos surtidos actualmente se seguirían manteniendo, por lo cual, para solventar esta situación, el MIREX estaría llamado a contar con una unidad operativa en el país que surta el mismo proceso que realizan los consulados en el exterior en la recepción y procesamiento de la solicitud. El MIREX presentó un proyecto de ley que se encuentra en debate ante el Poder Ejecutivo para modificar las condiciones y requerimientos de expedición de los visados. Se espera que a partir de la aprobación de esta iniciativa se faciliten las condiciones para los trabajadores y empleadores<sup>147</sup>.

La segunda alternativa se relaciona con extender las buenas prácticas sobre regularización y flexibilización migratoria que se lograron con la implementación del PNRE. Si bien este se implementa como una medida de regularización contemplada en la Ley 285-04, que responde a la sentencia 168-13<sup>148</sup>, a partir de su puesta en práctica se otorgó la condición migratoria regular a 249.950 personas, lo que facilitó el acceso a empleos formales y a la seguridad social de la población migrante residente en el país. La mayor concentración de personas que accedieron al Plan se encuentra entre los rangos de edad de 15 a 29 años (30,1%) y 30 a 44 años (49,9%)<sup>149</sup>.

Quienes se acogieron a este Plan tuvieron acceso a las categorías de No Residentes (242.407 personas) y Residentes (7.834 personas)<sup>150</sup>. Esta medida estuvo vigente desde 2014 hasta 2015, y puede leerse como una respuesta a las recomendaciones internacionales<sup>151</sup> sobre el desarrollo de procesos de regularización para la población migrante residente en el país, mientras que se evidencia la capacidad del Estado dominicano de flexibilizar sus procesos alrededor de las medidas migratorias<sup>152</sup>. Dentro del proceso de regularización se otorgaron las

---

147 INM RD, 2018a.

148 OIM e INM RD, 2017.

149 ONE, 2018.

150 OIM e INM RD, 2017.

151 Convenio No. 143 de la OIT, Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de los Trabajadores Migratorios y sus Familias de la ONU, y como parte de los compromisos suscritos en las reuniones de la Conferencia Regional sobre Migración (CRM).

152 En el informe de OBMICA, 2017, se mencionan las decisiones adoptadas por el Gobierno dominicano que indican su flexibilidad en materia migratoria. Uno de los casos tiene que ver con

categorías de residencia temporal ordinaria y residencia permanente. Las personas tendrían un año para hacer una solicitud de renovación o para cambiar de la primera a la segunda categoría<sup>153</sup>.

La tercera alternativa se relaciona con la categoría de habitante fronterizo y las posibilidades de trabajo que brinda. Esta es una categoría migratoria de No Residente que se encuentra en la Ley 285-04 y está planteada con el ánimo de facilitar los movimientos por razones comerciales en las cinco provincias fronterizas. Para acceder al carné que identifica a los habitantes fronterizos, se solicitan requisitos que pueden ser de más fácil acceso y bajo costo comparados con aquellos exigidos para la solicitud de una visa<sup>154</sup>. Aunque esta medida está restringida a un ámbito geográfico y unas actividades específicas, su aplicación modificada y ampliada<sup>155</sup>, que permita el ejercicio laboral regulado por un contrato, podría analizarse como opción para los migrantes procedentes de Haití que se insertan en trabajos de manera temporal y cuyos movimientos se caracterizan por ser de tipo circular<sup>156</sup>.

La cuarta alternativa se relaciona con hacer uso del trabajo bilateral que se ha establecido con países con los cuales hay una larga tradición migratoria, como es el caso de Haití. Existe una comisión binacional y convenios de cooperación que podrían rescatarse o incluir la existencia de una figura de migración laboral temporal para que los haitianos tengan acceso a un visado definido por la Ley General de Migración, o a una categoría especial creada en el marco de las relaciones entre los dos países. Esta posibilidad podría considerar el contexto laboral de los trabajadores haitianos en términos de documentación, sectores y vacantes con más alta participación y nivel educativo, entre otros.

De manera transversal a las alternativas propuestas, es necesario vincular a los representantes de los empleadores y trabajadores en las discusiones sobre categorías migratorias laborales y sus requisitos de acceso. En los análisis sobre los procesos

---

la creación de una comisión presidida por el director de la DGM para analizar caso por caso de aquellos niños y niñas nacidos de padres regularizados a través del PNRE que no hubieran entrado en la solicitud inicial presentada por sus padres.

153 OBMICA, 2017.

154 MEPyD, 2018.

155 A partir de los datos de la ENI 2017, se percibe que la residencia de los inmigrantes de origen haitiano en las zonas fronterizas ha disminuido y se concentra en los centros urbanos donde destacan Santo Domingo y Santiago. ONE, 2018.

156 La ENI 2017 identifica que los nacionales de Haití cuentan con varias entradas al territorio, hecho que puede ser indicador de una migración circular. ONE, 2018.

que deben completar las personas de otras nacionalidades que trabajan en el país, se ha resaltado sobre todo la intervención de los tres actores públicos, MIREX, MT y DGM, que participan en la recepción de la solicitud, proceso y otorgamiento de las visas de trabajo para los migrantes laborales. Asimismo, se han identificado los pasos del proceso que son más dispendiosos o complicados, generando recomendaciones que puedan ser útiles para superar las barreras identificadas.

Sin embargo, estos diagnósticos no consideran en detalle las acciones que actores como los empleadores, intermediarios laborales formales e informales, organizaciones de trabajadores y migrantes realizan con el ánimo de facilitar la inserción de los migrantes laborales en el mercado de trabajo nacional, entendidas desde la perspectiva laboral y de regularidad migratoria. La participación de estos actores y la inclusión de sus aportes en las discusiones sobre política migratoria deben garantizarse en el marco de la Mesa Interinstitucional de Migración Laboral y en otras posibles instancias de incidencia.

Parte de los documentos e investigaciones citadas en este estudio son públicos y conocidos por algunos de los actores con competencia en temas sobre migración laboral, pero a partir de la revisión realizada para este estudio no se evidencia la existencia de un proceso continuo de intercambio de información, sistematización de las recomendaciones técnicas y, sobre todo, canales de transmisión a los formuladores de política para que estos insumos puedan incidir en la toma de decisiones en la materia. Esta tarea deberá considerarse en los planes de trabajo de la Mesa y en su responsabilidad de incidencia política e interlocución ante instancias como el CNM.

### **III. LINEAMIENTOS PARA VINCULAR LAS NECESIDADES DEL MERCADO DE TRABAJO CON LA POLÍTICA DE MIGRACIÓN LABORAL EN REPÚBLICA DOMINICANA**

La revisión documental y normativa, así como el trabajo con las entidades, evidencian acciones e interés en propiciar la adecuación de la legislación vigente en términos de visas y procesos de regularización con las necesidades de los empleadores y los derechos de las personas migrantes. En este escenario las entidades reconocen la situación migratoria y laboral actual de los migrantes, así como el grado de dificultad de acceder a las alternativas legales vigentes. Parte de su tarea es evaluar y proponer ajustes a las medidas para que sean de fácil acceso y se eviten trámites repetidos, largos o costosos. La garantía del acceso a la

regularización migratoria es un aspecto alineado con las necesidades económicas de los empleadores, un requisito para operar con respecto a la ley y los derechos humanos, contribuye a la formalización y a evidenciar en todos los niveles los aportes de la migración al desarrollo social y económico del país.

En el transcurso del levantamiento de información, también resultó evidente la necesidad de contar con mejores mecanismos de coordinación, un espacio virtual de intercambio de información sobre migración y empleo, la necesidad de facilitar el acceso a documentación y registro en los diferentes registros administrativos para la población migrante, como el de visas, cédulas de extranjería y seguridad social, y adecuar el acceso a la Seguridad Social. Avanzar en la reducción de prácticas discriminatorias o condiciones laborales precarias para los migrantes según su origen nacional, el interés en crear mejores programas para la inserción laboral de toda la población retornada, las oportunidades y desafíos de las mujeres trabajadores migrantes y la necesidad de conocer más sobre la realidad laboral de los dominicanos en el exterior son propuestas de intervención que se hicieron evidentes y se trata de temáticas para las que hay que desarrollar estrategias de intervención específicas y detalladas en procesos posteriores que realice la Mesa Interinstitucional de Migración Laboral.

Por lo anterior, este documento presenta lineamientos, entendidos como recomendaciones a corto, mediano y largo plazo que contribuyan a mejorar la interrelación entre necesidades del mercado de trabajo, desde la oferta y la demanda, y las políticas migratorias del país. Se enumeran dos ejes de intervención y para cada uno de ellos se definieron dos objetivos específicos y una serie de actividades que se listan en cada caso. La prioridad, duración y necesidad de fuentes de financiación fueron definidas por los participantes en la segunda sesión de la Mesa de Buenas Prácticas en Migración Laboral. Estas recomendaciones se enmarcan dentro de las actividades planteadas por el Plan Nacional de Acción en Materia de Migración Laboral en sus líneas de acción 2.3.7.2 y 2.3.7.3, la primera relacionada con procesos de regularización migratoria y la segunda con el desarrollo de un sistema de cuotas y/o incentivos para regular la inmigración laboral en el país<sup>157</sup>.

Las entidades que participan en la realización de las actividades propuestas son los miembros de la Mesa Interinstitucional de Migración Laboral, los representantes de las organizaciones de empleadores y sindicatos, y otras instituciones

---

157 OIT, 2019.

como MEPyD, MESCyT, Ministerio de Agricultura, Ministerio de Industria y Comercio y Cámaras de Comercio.

Se presenta también en el Anexo No. 1 una lista de recursos, estudios o experiencias desarrolladas en el país que se puede tener en cuenta para el repositorio virtual de intercambio de información o al inicio de la realización de los estudios para determinar las necesidades de los empleadores y los procesos de regularización migratoria. A continuación, se describe la propuesta a partir de los objetivos generales definidos.

#### IV. RECOMENDACIONES A CORTO, MEDIANO Y LARGO PLAZO

##### Pasos para recolectar, analizar y compartir información sobre el perfil laboral de la población migrante y las necesidades de los empleadores

Para mejorar el intercambio y análisis de la información sobre el mercado de trabajo, se definen en primera instancia las actividades que facilitan el conocimiento sobre el perfil de la población migrante, incluyendo los retornados. En la Tabla No. 1 se presentan las acciones para intervenir este aspecto.

Tabla No. 1 Objetivo específico 1.1. Disponer de información sobre el perfil laboral de la población migrante en el país, incluyendo los retornados.

Objetivo general	Objetivo específico	Pasos a seguir	Prioridad	Duración
Recolectar, analizar y compartir información sobre el perfil laboral de la población migrante y las necesidades de los empleadores	Disponer de información sobre el perfil laboral de la población migrante en el país, incluyendo los retornados	1. Diseño o adaptación de la metodología, considerando estudios previos y sectores con mayor participación, incluyendo la variable retornado.	Alta	Corto plazo (un año)
		2. Identificación de fuentes de información acorde a objetivos del estudio.	Alta	Corto plazo (un año).

3. Diseño de preguntas complementarias en relación con el historial de tipo y condición migratoria, educación, formación para el trabajo, modalidades de contratación, barreras de acceso a trabajo y condiciones laborales para hombres y mujeres.

Alta

Corto plazo  
(un año).

4. Desarrollo del estudio.

Alta

Corto plazo  
(un año).

5. Consolidación y socialización de recomendaciones técnicas, operativas y políticas.

Alta

Mediano plazo  
(1-3 años).

6. Identificación de canales efectivos de difusión de información para entidades, empleadores y trabajadores, decisores, academia y público en general.

Alta

Mediano plazo  
(1-3 años).

7. Difusión de resultados acorde al tipo de recomendaciones y público.

Media

Mediano plazo  
(1-3 años)

8. Diseño de plan de monitoreo simple que verifique la consideración de recomendaciones en la toma de decisiones.

Alta

Mediano plazo  
(1-3 años)

Elaboración propia con los insumos de la segunda sesión de la Mesa de Buenas Prácticas en Materia de Migración Laboral.

Las dos intenciones principales de estas actividades se relacionan con actualizar la información sobre el perfil laboral de la población trabajadora migrante presente actualmente en el país e identificar las dificultades en el acceso a la documentación y a procesos de regularización migratoria. El acceso a la seguridad social y la informalidad del trabajador migrante pueden ser variables de análisis que se incluyan en la información que se recolecte con los trabajadores.

Si se evidencia un interés en promover la movilidad de los trabajadores migrantes entre diferentes puestos de trabajo y sectores económicos, sus expectativas de vinculación, calidad migratoria y perfil educativo y profesional pueden ser variables que sirvan para estimar posibles trayectorias laborales que desarrollen los migrantes. Contar con esta información también puede servir para demostrar las necesidades y posibilidades de brindar acceso a la oferta de formación para el trabajo, teniendo en cuenta la capacidad de acceso a los cursos de formación (de manera virtual o presencial según su residencia y tiempo libre), así como la pertinencia de desarrollar contenidos en idioma creole haitiano.

Con relación a la identificación de información sobre la inserción de quienes han retornado del exterior, se puede explorar la realización y socialización de estudios específicos<sup>158</sup> o la inclusión de una variable “retornado” en las fuentes de información sobre mercado de trabajo y migración disponibles en el país.

En los dos casos se debería analizar la capacidad de financiación para habilitar los mecanismos de recolección de información y si esto puede ser sostenible en el tiempo en el caso de la inclusión de la variable retornado en la ENCFT que lidera el Banco Central<sup>159</sup>. La inclusión de la variable retornado también puede analizarse para el aplicativo del portal de Empleo del MT “¡Empléate Ya!”, lo cual brindaría información de análisis adicional sobre las aplicaciones de vacantes de las personas retornadas, sus características sociolaborales y demográficas, así como sus posibilidades de colocación.

---

158 El dirigido por Joel Arboleda en 2019 presenta una comprensiva línea de base para continuar con los análisis de inserción laboral de población retornada. Vicepresidencia de la República Dominicana, Gabinete de Coordinación de Políticas Sociales, Instituto Nacional de Migración y Banco Interamericano de Desarrollo, 2019b.

159 Existe también la posibilidad de habilitar la recolección de información sobre personas retornadas a través del cruce de información de preguntas ya disponibles en el formulario. Esto debería analizarse considerando los aspectos muestrales de la encuesta.



En la realización de los estudios sobre participación de trabajadores migrantes en el mercado dominicano se cuenta con una experiencia de trabajo previo, en particular en los sectores construcción y agricultura, y en estas dos áreas se están haciendo investigaciones actualmente<sup>160</sup>. Los estudios en curso pueden considerarse como un primer insumo actualizado para el trabajo de la Mesa Interinstitucional, y sus resultados pueden ser de utilidad para las necesidades de información de los otros objetivos específicos.

En este objetivo específico, así como en los siguientes, se propone crear canales de difusión de información que estén orientados a los diferentes públicos interesados en la temática. En las entidades que trabajan y se relacionan con migrantes, la información debería darles un contexto general que les permita adecuar sus acciones y programas acorde a las necesidades de los migrantes y garantizar así sus derechos, condiciones laborales y la orientación a otros servicios que sean requeridos. En las entidades técnicas que recogen y disponen de la información cuantitativa, los estudios deberían darles recomendaciones sobre la pertinencia de las preguntas o análisis que se realizan o la necesidad de incluir nuevas variables de análisis. En el caso de los decisores, los estudios deberían brindarles herramientas técnicas y diferentes escenarios para modificar la regulación, en caso de ser esto requerido, en aras de promover un goce efectivo de derechos de la población migrante y vincular las propuestas migratorias con otras políticas sectoriales que tengan una influencia en el trabajo migrante.

Como parte de las actividades para llevar a cabo esta línea de recomendaciones, se pueden tomar como referencia los boletines de perfiles de fuerza

---

160 La Coordinadora Latinoamericana y del Caribe de Pequeños Productores y Trabajadores de Comercio Justo (CLAC) cerró en el mes de mayo una convocatoria para realizar una consultoría para la realización de un estudio de políticas laborales para migrantes en el sector agrícola en el contexto de República Dominicana/Haití (Información disponible en <http://clac-comerciojusto.org/2019/04/consultoria-estudio-de-politicas-laborales-para-migrantes-del-sector-agricola-en-el-contexto-de-republica-dominicana-haiti-2/> visitado el 20 de julio de 2019. La OIM, la OIT, el INM RD y el MT están coordinando la realización de un estudio sobre migración y mercado de trabajo en el sector de la construcción, cuya convocatoria finalizó en el mes de julio de 2019. El objetivo es de determinar la demanda de mano de obra extranjera al analizar las modalidades de contratación que se aplican. Información disponible en <http://www.programamesoamerica.iom.int/sites/default/files/Vacancy/document/oim-rd-lm-0350-tdr-estudio-migracion-laboral-16jul2019-pub.pdf> visitado el 20 de julio de 2019.

laboral que realiza la provincia de Alberta en Canadá<sup>161</sup>. Estos boletines brindan información sobre el empleo de la población migrante en este territorio, considerando el sector económico de inserción, ocupación y remuneración horaria, entre otros factores.

La prioridad de realización de las actividades, exceptuando la difusión de resultados, es alta, y se espera que su rango de implementación se logre a corto plazo en las cuatro primeras actividades y a mediano plazo en las siguientes. La consecución de recursos debe garantizarse para la realización de la mayoría de ellas.

En el segundo objetivo específico de este eje, se proponen actividades para contar con la información sobre las necesidades del mercado de trabajo que puedan ser suplidas por la mano de obra migrante, como se aprecia en la Tabla No. 2.

**Tabla No. 2 Objetivo específico 1.2. Disponer de información sobre las necesidades actuales y prospectivas de los empleadores**

Objetivo general	Objetivo específico	Pasos a seguir	Prioridad	Duración
Recolectar, analizar y compartir información sobre el perfil laboral de la población migrante y las necesidades de los empleadores	Disponer de información sobre las necesidades actuales y prospectivas de los empleadores	1. Determinar el sector de interés en coordinación con empleadores y trabajadores.	Alta	Corto plazo (un año)
		2. Diseño o adaptación de la metodología por sector: Dimensionar la demanda: vacantes, número y perfil de los empleados, calificaciones y competencias requeridas, dificultades al llenar las vacantes disponibles.	Media	Mediano plazo (1-3 años)

161 Alberta Government, 2019. Alberta labour force profiles: immigrants in the labour force. Disponible en <https://open.alberta.ca/publications/2292-6674#summary>

<p>3. Identificación de fuentes complementarias de información: Estudios de empleadores, análisis desde el sector educación, mesas de trabajo con empleadores y expertos temáticos en el sector.</p>	Alta.	Mediano plazo (1-3 años).
<p>4. Desarrollo del estudio.</p>	Alta.	Mediano plazo (1-3 años)
<p>5. Consolidación y socialización de recomendaciones: Datos sobre necesidades de mano de obra y formación para el trabajo.</p>	Alta.	Mediano plazo (1-3 años)
<p>6. Identificación de canales efectivos de difusión de información para entidades, empleadores y trabajadores, decisores, academia y público en general.</p>	Media	Mediano plazo (1-3 años)
<p>7. Difusión de resultados en dos líneas: Necesidades de mano de obra que pueden ser suplidas por trabajadores migrantes (diálogo con política migratoria). Necesidades de formación (diálogo con política de empleo y educación)</p>	Media.	Mediano plazo (1-3 años).

Tabla No. 2 Objetivo específico 1.2. Disponer de información sobre las necesidades actuales y prospectivas de los empleadores (cont.)

Objetivo general	Objetivo específico	Pasos a seguir	Prioridad	Duración
		8. Diseño del plan de monitoreo simple que verifique la consideración de recomendaciones en toma de decisiones.	Alta.	Mediano plazo (1-3 años).
		9. Réplica del estudio para otros sectores de la economía u otras regiones de interés para el país.	Media.	Mediano plazo (1-3 años).

Elaboración propia con los insumos de la segunda sesión de la Mesa de Buenas Prácticas en Materia de Migración Laboral.

La determinación del sector de interés puede definirse a partir de las prioridades de los representantes del sector gobierno, empleadores y trabajadores, o a partir de la disposición de información reciente. El estudio de Hernández<sup>162</sup> sobre el empleo potencial de la mano de obra haitiana, que hace énfasis en el sector construcción, puede complementarse con la reciente propuesta de INFOTEP<sup>163</sup> sobre el estudio prospectivo de las necesidades de formación en el sector construcción civil en el país.

Estos dos estudios podrían ser el punto de partida para la realización de una evaluación de necesidades del mercado laboral en el sector construcción en el país. A través de esta evaluación se pueden identificar de manera precisa los puestos disponibles y las habilidades y competencias que demandan los empleadores. Con esta información se puede dirigir la contratación de mano de obra migrante o el mejoramiento de los programas de formación para capacitar a la población residente en lo que demandará el mercado de trabajo a mediano plazo.

Un ejemplo que puede orientar la realización de este tipo de análisis es la guía publicada por la Agencia de Cooperación Internacional de Estados Unidos (USAID por sus siglas en inglés)<sup>164</sup>. Esta guía plantea preguntas concretas a tener

162 Hernández, 2016.

163 INFOTEP, 2018.

164 USAID, 2018.

en cuenta en la realización de la evaluación de necesidades del mercado de trabajo. Para focalizar el sector de la economía se sugiere identificar los que absorben una mayor mano de obra y aquellos donde se puede generar más empleos. Las competencias y conocimientos requeridos se deberían identificar en función a la cadena de valor, el tipo de empresa o la región. Para entender la oferta disponible se debería contar con información sobre las ocupaciones, niveles educativos y competencias que tienen los trabajadores y buscadores de empleo<sup>165</sup>.

En relación con la generación de políticas y programas que permitan trabajar en los desajustes entre oferta y demanda, el estudio sugiere analizar las relaciones, barreras y oportunidades existentes en la coordinación interinstitucional en temas de empleo y educación, así como tener en cuenta las políticas sectoriales que pueden influir en la dinámica del mercado laboral y cuáles serían las alternativas para gestionar dicho impacto<sup>166</sup>. Al finalizar este análisis se contará con recomendaciones para mejorar el encuentro entre oferta y demanda y fortalecer la coordinación interinstitucional con el fin de evaluar y ajustar los programas mientras se garantiza que los trabajadores calificados se insertan en los puestos de trabajo en los que son requeridos<sup>167</sup>.

Este tipo de evaluación debería acompañarse de los análisis que se han hecho desde la perspectiva migratoria, considerando las realidades migratorias y laborales de los trabajadores extranjeros. Dicha información puede levantarse a partir de la implementación de las actividades propuestas en el objetivo específico 1.1, descrito anteriormente. Adicionalmente, y como expresó la representante del MIREX en la segunda sesión de la Mesa de Buenas Prácticas, el MEPyD ha venido trabajando en esta línea en los últimos dos años<sup>168</sup>, de tal manera que una de las alternativas para llevar a cabo esta actividad es la de coordinar con el MEPyD la inclusión de las consideraciones migratorias (categoría migratoria y perfil de la población migrante) en las evaluaciones más amplias que se están realizando sobre las necesidades del mercado de trabajo.

Lo anterior ratifica la necesidad de convocar a las entidades del sector educación y analizar la extensión del acceso a los servicios de educación y formación para el trabajo disponibles en el país para la población migrante. Una coordinación que vincule a las entidades de la Mesa, los empleadores y trabajadores y el sector

---

165 *Ibid.*, p. 4. Parfraseo y traducción del autor.

166 *Ídem.*

167 *Ídem.*

168 INM RD, 2019.

educación, es fundamental para que las recomendaciones del estudio puedan ser implementadas a cabalidad. A partir de esta premisa se plantea el ejercicio de difusión de la información que se realice en el marco de este objetivo específico. Una vez que se haya realizado el primer estudio por sector de la economía, se puede replicar la misma metodología en otros sectores o definiendo un foco regional específico.

El caso de Suecia puede servir como referencia para determinar el tipo de instrumento a aplicar para entender las necesidades del mercado de trabajo y las posibilidades de la mano de obra migrante para suplir dichas demandas. El Portal Europeo de la Movilidad Laboral (EURES por sus siglas en inglés), presenta información para el país al identificar los trabajos disponibles por región<sup>169</sup>. El Instituto de Estadísticas Sueco (SCB por sus siglas en sueco), presenta análisis sobre las tendencias y predicciones de la educación y el mercado de trabajo en el país<sup>170</sup>. El Servicio Público de Empleo Sueco dispone de boletines trimestrales sobre el comportamiento actual y prospectivo del mercado de trabajo y hace mención al número de vacantes ocupadas por migrantes y los sectores de estas<sup>171</sup>.

Las actividades de este objetivo específico se encuentran entre un rango medio y alto de prioridad y la gestión de recursos es necesaria para llevarlas a cabo, exceptuando la determinación del sector de interés y la identificación de fuentes de información.

### **Pasos para analizar y proponer alternativas para la regularización de los trabajadores migrantes en el país**

Ante los niveles de irregularidad e informalidad de la población migrante residente en el país, y considerando la necesidad de conocer los procesos de regularización migratoria por parte de trabajadores y empleadores, se plantea el objetivo específico 2.1, que se centra en el reconocimiento de los escenarios de regularización posibles. Las actividades de este objetivo se encuentran en la Tabla No. 3.

---

169 EURES, 2019. Labour Market Information for Sweden. Disponible en <https://ec.europa.eu/eures/main.jsp?catId=2602&countryId=SE&acro=Imi&lang=en&regionId=SE0&nuts2Code=%20&nuts3Code=&regionName=National%20Level>

170 Statistics Sweden, 2019. Labour Market. Disponible en <https://www.scb.se/en/finding-statistics/statistics-by-subject-area/labour-market/>

171 Swedish Public Employment Service, 2018. Labour market Outlook, spring 2018 – Summary. Disponible en <https://www.arbetsformedlingen.se/download/18.703c5796164f21e1ee56a9a6/1533728698684/engelsk-sammanfattning-vt-2018.pdf>

Estas actividades incluyen la adecuación de una hoja de ruta para el acceso a visado en el país. Esta deberá actualizarse según la reglamentación migratoria disponible, redactarse en un lenguaje claro y entendible para los trabajadores y empleadores y reconocer las especificidades de los empresarios según tamaño de la empresa, sector, localización geográfica y grado de formalización. Los funcionarios de las diferentes entidades son parte del público objeto en la difusión de esta hoja de ruta; su conocimiento de los procesos es parte básica en la orientación que se puede brindar a migrantes y empleadores.

Asimismo, se pueden discutir las posibilidades de regularización existentes según lo descrito en el capítulo 2 de este documento. Es primordial considerar que el país ha incurrido en procesos de flexibilización migratoria que han sido útiles para garantizar los derechos de los migrantes en el país y facilitar su inserción en el mercado de trabajo. A partir de los estudios realizados por el MEPyD<sup>172</sup> y la OIM<sup>173</sup> sobre el carné fronterizo, se pueden analizar las recomendaciones para brindar la posibilidad de acceso a un trabajo remunerado si se porta este documento.

**Tabla No. 3 Objetivo específico 2.1. Reconocer las barreras y posibilidades de los escenarios de acceso a regularización y permisos de trabajo para empleadores y trabajadores**

Objetivo general	Objetivo específico	Pasos a seguir	Prioridad	Duración
Analizar y proponer alternativas para la regularización de los trabajadores migrantes en el país.	Reconocer las barreras y posibilidades de los escenarios de acceso a regularización y permisos de trabajo para empleadores y trabajadores.	1. Hoja de ruta para entidades, empleadores, trabajadores sobre acceso a visado de trabajo en República Dominicana.	Alta.	Corto plazo (un año).

172 MEPyD, 2018.

173 El estudio de la OIM fue mencionado por los participantes de esta entidad en la segunda sesión de la Mesa de Buenas Prácticas.

Tabla No. 3 Objetivo específico 2.1. Reconocer las barreras y posibilidades de los escenarios de acceso a regularización y permisos de trabajo para empleadores y trabajado (cont.)

Objetivo general	Objetivo específico	Pasos a seguir	Prioridad	Duración
		2. Socializar las recomendaciones y buenas prácticas del PNRE (riesgos de no poder renovar permiso, nueva fase, cambio de categoría migratoria, opciones para quienes no tuvieron acceso).	Media	Largo plazo (Más de 4 años)
		3. Seguimiento a la aplicación de las recomendaciones de estudios de MIREX e INM RD sobre simplificación de visados.	Alta.	Mediano plazo (1-3 años)
		4. Análisis de las posibilidades laborales que puede brindar el carné fronterizo.	Alta.	Mediano plazo (1-3 años).
		5. Posibilidades de contratación de trabajadores a través de convenios bilaterales de migración laboral con Haití.	Media.	Mediano plazo (1-3 años).
		6. Compilación de todas las alternativas sobre categorías migratorias.	Alta.	Mediano plazo (1-3 años).
		7. Interlocución de Mesa con CNM, MIREX y DMG para incluir comentarios a proyecto de reformulación de visado.	Alta.	Mediano plazo (1-3 años).

Elaboración propia con los insumos de la segunda sesión de la Mesa de Buenas Prácticas en Materia de Migración Laboral.



En este objetivo ya se cuenta con un camino recorrido en el que ha participado el INM RD. Las recomendaciones han sido analizadas en varias ocasiones y la propuesta sería construir un documento de síntesis que considere la posibilidad de interlocución entre la Mesa Interinstitucional y el CNM, así como el seguimiento al proyecto de ley diseñado por el MIREX, que se encuentra en debate<sup>174</sup>. Para la interlocución con el CNM se requiere crear un mecanismo de reactivación del diálogo con esta instancia y una solicitud multisectorial (interinstitucional y tripartita) podría contribuir a agilizar dicho proceso. Las recomendaciones sobre modificación de política deben ser muy claras, precisas y basadas en la evidencia tanto de la realidad migratoria del país y las necesidades del mercado como en la consideración de las políticas de empleo y educación.

La posibilidad de trabajo bilateral entre Haití y República Dominicana puede realizarse de manera paralela al proceso de interlocución con el CNM. En el marco de la Comisión Bilateral Domínico-Haitiana, el MIREX puede convocar en un primer momento al MT y la DMG para explicar los retos en materia de migración laboral que experimentan los ciudadanos haitianos. Se esperaría que este trabajo conjunto diseñe medidas en relación con los aspectos de identificación y documentación, acceso a una categoría de migración laboral específica, la verificación de condiciones laborales, homologación de títulos universitarios y certificaciones de competencias, así como el acceso a procesos de educación, cursos de idioma español y formación para el trabajo. Esta actividad puede representar un logro importante porque atañe al colectivo migrante con más alta representación en el país y tendría resultados directos en la reducción de la irregularidad migratoria.

En este objetivo específico, la prioridad de las actividades es en su mayoría alta. La prioridad es media en cuanto a la socialización de las buenas prácticas y recomendaciones del PNRE, así como el análisis de las posibilidades de contratación de trabajadores a través de convenios bilaterales entre el país y Haití. Se requieren fondos de financiación, exceptuando la primera actividad que busca consolidar una Hoja de Ruta y la que analiza las posibilidades en el trabajo bilateral entre países. Se espera que las actividades se implementen sobre todo a mediano plazo, sabiendo que la realización de la Hoja de Ruta se podría hacer a corto plazo mientras que la socialización de las recomendaciones del PNRE se haría a largo plazo.

---

174 INM RD, 2018a.

Un proceso para tener en cuenta fue el realizado por Sudáfrica en 2014, el cual facilitó la regularización de la población proveniente de Zimbabue que se encontraba en el país. El Permiso Especial para Zimbabuenses (ZSP por sus siglas en inglés) es otorgado por el Departamento de Asuntos Interiores a quienes cuentan con un pasaporte válido y una prueba de empleo, emprendimiento o registro ante una entidad educativa<sup>175</sup>.

Una vez que se cuente con las necesidades del mercado, el perfil de los trabajadores y las opciones para acceder a un permiso de trabajo, se plantea el objetivo específico 2.2 que tiene que ver con el análisis de la pertinencia y operación de un sistema de cuotas y/o incentivos de migración laboral. Las actividades de este objetivo se presentan en la Tabla No. 4.

Tabla No. 4 Objetivo específico 2.2. Analizar la pertinencia y operación de un sistema de cuotas y/o incentivos de migración laboral

Objetivo general	Objetivo específico	Pasos a seguir	Prioridad	Duración
Analizar y proponer alternativas para la regularización de los trabajadores migrantes en el país.	Analizar la pertinencia y operación de un sistema de cuotas y/o incentivos de migración laboral	1. Enumerar las necesidades actuales y futuras del mercado de trabajo, que puedan y debieran ser llenadas con mano de obra migrante.	Alta.	Corto plazo (un año).
		2. Justificar la creación de cuotas, incentivos o mantener la demanda de trabajadores extranjeros según necesidades del mercado.	Alta.	Corto plazo (un año).

175 Department: Home Affairs South Africa, 2019. Zimbabwean Special Permit (ZPS). Disponible en <http://www.dha.gov.za/index.php/immigration-services/zimbabwean-special-permit-zsp>

	<p>3. Escogencia o ajuste del tipo de calidad/ estatus migratorios que se ofrecería.</p>	<p>Alta.</p>	<p>Corto plazo (un año).</p>
	<p>4. Definición de los derechos y beneficios que serán ofrecidos a los trabajadores migrantes.</p>	<p>Alta.</p>	<p>Mediano Plazo (1-3 años).</p>
	<p>5. Definición de los parámetros de difusión de las vacantes disponibles (Intermediación).</p>	<p>Media.</p>	<p>Mediano Plazo.</p>
	<p>6. Creación de un mecanismo de monitoreo para verificar la participación de los migrante en el mercado de trabajo y el cumplimiento del sistema de cuotas</p>	<p>Alta.</p>	<p>Mediano plazo (1-3 años).</p>
	<p>7. Proponer ajustes normativos y operativos a partir de los resultados del monitoreo: Interlocución Mesa, CNM y política.</p>	<p>Alta.</p>	<p>Mediano plazo (1-3 años).</p>

Elaboración propia con los insumos de la segunda sesión de la Mesa de Buenas Prácticas en Materia de Migración Laboral.

Las necesidades actuales y prospectivas del mercado deberían ser el insumo inicial para proyectar los tipos de visado que permitirán vincular a la población

migrante en los puestos de trabajo. Los estudios realizados<sup>176</sup> y la discusión entre los actores con competencia en la migración laboral evidencian que las categorías y subcategorías migratorias no dan respuesta a la realidad actual de la migración laboral en el país.

Este insumo, junto con los estudios que se están realizando sobre necesidades del mercado en los sectores agricultura y construcción<sup>177</sup>, servirán para contar con un panorama actualizado y preciso sobre los puestos que pueden ser suplidos por mano de obra migrante y las posibilidades de acceso a visado según el contexto y perfil de estos trabajadores. Se podrá así definir con evidencia reciente si un sistema de cuotas es lo más apropiado o si se mantiene un mecanismo permanente que permita la vinculación de migrantes según las necesidades del mercado, incluyendo opciones de regularización y la modificación del sistema de visados vigente a la fecha.

Para definir la pertinencia de un sistema de incentivos, es necesario precisar cuáles serían estos y a qué tipo de trabajador migrante están dirigidos. ¿Se trata de un incentivo para mejorar las condiciones laborales de trabajadores migrantes en sectores de vital importancia para la economía dominicana como la agricultura o la construcción? ¿Si los incentivos se han pensado para migrantes de media y alta cualificación, se conocen las especialidades y experiencia requerida por el país? ¿Cuáles son los niveles, tipos de empresa y sectores donde se podrán insertar los trabajadores migrantes atraídos por los incentivos? Este tipo de respuestas, que se obtienen de la realización de la evaluación de las necesidades de los mercados por sectores y las posibilidades y barreras de regularización que tienen los migrantes, son las que podrán orientar la realización de esta actividad.

La intermediación que facilite el encuentro entre los trabajadores migrantes que se encuentran en el país y la demanda de puestos de trabajo deberá considerar la adecuación para los migrantes de los canales de búsqueda de empleo. Si se evidencia que la mano de obra requerida no se encuentra en territorio dominicano, el MT y el SENAE deberán definir parámetros de publicación de vacantes en otros países o identificar los trabajadores y buscadores

---

176 OMLAD, 2011; MEPyD, 2016; OBMICA, 2017; INM RD, 2018a y 2019.

177 En la nota al pie de página 57 se da cuenta del estudio que la Coordinadora Latinoamericana y del Caribe de Pequeños Productores y Trabajadores de Comercio Justo (CLAC) está haciendo en mayo de 2019 sobre políticas laborales para migrantes en el sector agrícola en el contexto de República Dominicana/Haití. La OIM, la OIT, el INM RD y el MT están coordinando la realización de un estudio sobre migración y mercado de trabajo en el sector de la construcción en julio de 2019.

de empleos calificados a través de otros servicios públicos de empleo a nivel regional o con los países que tienen una historia de migración hacia República Dominicana. La realización de esta actividad debería definirse en el marco de la política migratoria.

La inserción de trabajadores migrantes, bien sea por demanda o establecimiento de un número de cuotas, debe ser monitoreada por la Mesa con dos claras intenciones: En primer lugar, para verificar el cumplimiento de las condiciones laborales bajo las cuales son contratados los trabajadores<sup>178</sup> y, en segundo lugar, para desarrollar ajustes, si llega a ser esto necesario, en cuanto al número y perfil laboral de los trabajadores que se estén desempeñando en el mercado de trabajo dominicano. La evidencia que se recoja a través del proceso de monitoreo será un insumo fundamental en la interlocución que la Mesa tenga con el CNM para introducir ajustes en la definición del sistema de cuotas o en la política migratoria en caso de que sea justificado.

La experiencia de Corea del Sur en el establecimiento y monitoreo de un sistema de cuotas a partir de las necesidades del mercado por sectores y las nacionalidades de origen de los migrantes puede servir como referencia para este tipo de actividad en República Dominicana. Las necesidades de los empleadores alimentan la política migratoria para facilitar el acceso de los trabajadores requeridos, y la justificación y ajuste de las cuotas es monitoreado por diferentes entidades internacionales, como es el caso del Banco Mundial y la OCDE<sup>179</sup>.

La prioridad de las actividades de este objetivo es alta, exceptuando la definición de parámetros de difusión de las vacantes que se considera de prioridad media. Las tres primeras actividades pueden ser implementadas a corto plazo y las restantes a mediano plazo. Se requiere financiación para el análisis y determinación del sistema de vinculación de población migrante y su calidad migratoria, la definición de parámetros de difusión y la propuesta de ajustes normativos y operativos para la interlocución con el CNM y la política migratoria.

---

178 El MT podría vincular al área de Inspección Laboral para definir los parámetros o herramientas empleadas para hacer este monitoreo.

179 OECD, 2019. Recruiting Immigrant workers in Korea. Disponible en <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/9789264307872-en.pdf?expires=1568613335&id=id&accname=ocid195767&checksum=4E0C12A2B101E09B9662E9CD1A308C93> y World Bank Group, 2018. Bilateral Arrangement of Temporary Labour Migration. Lessons from Korea's Employment Permit System. Disponible en [https://publicadministration.un.org/unpsa/Portals/0/UNPSA\\_Submitted\\_Docs/2019/F0DE1613-F342-4B1E-AE0B-21C331949AFD/WB%20report.pdf?ver=2018-11-30-082238-167](https://publicadministration.un.org/unpsa/Portals/0/UNPSA_Submitted_Docs/2019/F0DE1613-F342-4B1E-AE0B-21C331949AFD/WB%20report.pdf?ver=2018-11-30-082238-167)

## RECOMENDACIONES FINALES

---

La formulación de políticas migratorias y el desarrollo de programas para la población migrante deberían considerar dos aspectos fundamentales. En primer lugar, la migración internacional no es un fenómeno social que se pueda desligar de las realidades sociales y económicas de las comunidades. Aun cuando se necesita una política especialmente dirigida a las poblaciones migrantes que reconozca sus contextos, esta debe relacionarse con otras políticas sectoriales en el país, en materia de educación, empleo, salud, vivienda, entre otras.

En segunda instancia, incluso cuando las medidas se diseñen acorde a la realidad migratoria actual, debe preverse la dinámica innata presente en la migración, es decir, los trabajadores que participan en el mercado laboral dominicano pueden irse a otros países, los puestos de trabajo disponibles pueden ser llenados por otros grupos de migrantes y los emigrantes dominicanos podrán retornar al país en algún momento. La migración internacional se manifiesta de diferentes maneras. La institucionalidad y la práctica de los derechos humanos debe considerar estas especificidades de los trabajadores migrantes y desarrollar medidas acordes en los períodos de tiempo en los que sea necesario.

Los aportes y retos de la migración laboral internacional se pueden enmarcar en los esfuerzos y programas que se realizan en pro de facilitar el encuentro entre la oferta y la demanda. Se requieren medidas específicas para que la población migrante se ubique en los puestos de trabajo que la demandan, pero estas medidas deben partir no solo de una perspectiva migratoria, sino estar alineadas con las políticas de empleo, en particular, con las políticas activas de empleo. El acceso a la formación para el trabajo, la intermediación laboral y la verificación de condiciones justas para los trabajadores migrantes son actividades continuas que deben garantizarse para toda la población migrante, inmigrante, emigrante y retornada.

Los análisis que sobre necesidades del mercado se realicen en el país deben seguir convocando a las instituciones nacionales que tienen competencia en el tema; los representantes de los empleadores, con quienes se definen las necesidades actuales y prospectivas de sus empresas, y los sindicatos, que realizan un seguimiento detallado de la dinámica migratorio laboral y cuentan con un insumo directo proveniente de los trabajadores que complementa y completa los diferentes análisis y propuestas. Estos tres actores clave, instituciones de gobierno, empleadores y sindicatos, junto con la academia y la sociedad civil, deben participar en un diálogo social tripartito y ampliado que permita facilitar la gobernanza de la migración laboral. Garantizar la inclusión de estos actores en el debate y las consultas que nutren la toma de decisiones es fundamental para contar con políticas y programas que tengan como objetivo responder a las necesidades del mercado de trabajo dominicano.

Los aportes del trabajador migrante han sido ampliamente reportados en el país y para maximizarlo valdría la pena avanzar en la promoción de la igualdad de trato, en cuanto a origen nacional, condición migratoria y sexo de dichos trabajadores en el territorio. La participación de la población migrante debe seguir analizándose partiendo del origen nacional y sexo, promoviendo condiciones y remuneraciones justas, así como medidas especiales para el acceso a educación y formación para el trabajo de la población haitiana, considerando su nivel educativo y las necesidades de aprendizaje del idioma español. El mejoramiento de las condiciones laborales es un asunto que repercute en el bienestar de todos los trabajadores, el rendimiento y las implicaciones productivas y financieras de las empresas, el desarrollo de las comunidades y el crecimiento económico del país.

La labor de la Mesa Interinstitucional de Migración Laboral ha demostrado ser pertinente y se han identificado varios retos adicionales a los incluidos en el Plan Nacional de Acción en Materia de Migración Laboral. Entre los retos se destacan la creación, mantenimiento y actualización de un espacio virtual que facilite el intercambio de información sobre migración laboral, el desarrollo de un plan de alianzas y financiamiento que sirva para llevar a cabo los diferentes análisis pendientes, el diseño de herramientas de incidencia técnica y política en las decisiones del CNM en cuanto a la migración laboral y la construcción de un plan de sistematización y monitoreo que recoja la experiencia del país en esta materia. La financiación de estas actividades puede realizarse a través fondos propios, la creación de una bolsa común de recursos o el diálogo con la cooperación internacional.

El análisis de la información que se recoge de manera permanente, así como los principales resultados de los estudios que se realicen, pueden ser objeto de la realización de mesas de trabajo y debate para vincular un espectro más amplio de actores, incluidos los sectores empleador y trabajador, la academia, la cooperación internacional y la sociedad civil. Este tipo de espacio, que puede ser convocado por la Mesa Interinstitucional, y cuya secretaría técnica puede ser ejercida por el MT o el INM RD, servirá para difundir la información disponible, recoger otros insumos y evaluar desde diferentes perspectivas el comportamiento de la inserción de trabajadores migrantes y la manera en la cual las necesidades de los empleadores están siendo atendidas o no. Esta información facilita la coordinación y generación de insumos para evaluar o modificar la práctica de la gestión de la migración laboral en el país.

A partir del aporte del Gabinete de Coordinación de Políticas Sociales<sup>180</sup>, se extraen varias recomendaciones que pueden dirigir futuros estudios sobre migración en el país. Aquellos relacionados con la migración laboral se exponen a continuación. La inclusión del enfoque diferencial (mujeres, jóvenes, discapacitados) en los estudios relacionados con el empleo y migración en el país son requeridos para adecuar las políticas a las lógicas de dichos grupos poblacionales. La necesidad de información acerca de la participación de la mujer migrante en el mercado de trabajo es evidente, y deben ser generados mecanismos de seguimiento y mejoramiento de sus condiciones laborales.

En las actividades que buscan disminuir la discriminación hacia los retornados, se puede fortalecer la inspección laboral para garantizar la igualdad de trato y tomar medidas correctivas, ampliar la cobertura y especializar la intermediación laboral acorde a las características de la población retornada, y sensibilizar a los empleadores sobre oportunidades de contratar retornados. Adicionalmente se pueden intervenir las causas que han sido identificadas y que influyen en el desempleo de los retornados en el país.

---

180 GCPS, 2019.



## BIBLIOGRAFÍA

---

1. Banco Central de la República Dominicana (2019) Mercado de Trabajo. Encuesta Continua (ENFCT) Recuperado el 8 de septiembre de <https://www.bancentral.gov.do/a/d/2541-encuesta-continua-encft>
2. Durán Rodríguez, Rafael (2015) Estudio-diagnóstico sobre las migraciones laborales y el retorno voluntario de dominicanos. Informe de resultados. Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP) & Ministerio de Trabajo (2015) Migración de retorno a República Dominicana. Recuperado el 11 de mayo de 2019 de <https://europa.eu/capacity4dev/migration-eu-lac/document/documento-sobre-migraci%C3%B3n-de-retorno-la-rep%C3%ABlica-dominicana>
3. Gabinete de Coordinación de Políticas Sociales (GCPS) (2019). Recomendaciones sobre Estudios en Migración Laboral. Documento Interno de Trabajo.
4. Hernández, Anna (2016) Empleo potencial de mano de obra haitiana en la economía dominicana. Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo (MEPyD). Unidad de Estudios de Políticas Económicas y Sociales del Caribe. Recuperado el 16 de Julio de 2019 de <http://economia.gob.do/mepyd/wp-content/uploads/archivos/libros/empleo-potencial-mano-de-obra-haitiana-en-economia-dominicana.pdf>
5. Instituto Nacional de Formación Técnico Profesional (INFOTEP) (2018). Estudio Prospectivo de la Formación Profesional del Sector Construcción Civil. Recuperado el 11 de mayo de 2019 de [https://www.oitcinterfor.org/sites/default/files/file\\_publicacion/Estudio%20prospectivo%20INFOTEP.pdf](https://www.oitcinterfor.org/sites/default/files/file_publicacion/Estudio%20prospectivo%20INFOTEP.pdf)

## INSTITUTO NACIONAL DE MIGRACIÓN (INM RD)

1. (2018a) Informes sobre la gestión de la migración laboral en la República Dominicana. Documento interno de trabajo.

2. (2018b) Personas retornadas en condición de vulnerabilidad: dominicanos/as deportados/as desde los Estados Unidos (2012-2016). Santo Domingo: Instituto Nacional de Migración.
3. (2019) Relatoría 2<sup>da</sup> Sesión Mesa de Trabajo sobre Buenas Prácticas para la Gestión de la Migración Laboral, 21 de mayo de 2019. Realizada por Rocío Acosta. Documento Interno de Trabajo.
4. Instituto Tecnológico de Santo Domingo (INTEC) (2015). Incidencia de la mano de obra extranjera en el sector construcción. Recuperado el 11 de mayo de 2019 de <https://www.slideshare.net/AmeliaRodriguez13/incidencia-mano-de-obra-extranjera-en-la-construccion>
5. Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo (MEPyD) (2018). La implementación del carné del habitante fronterizo en la República Dominicana. Recuperado el 30 de abril de 2019 de <http://economia.gob.do/wp-content/uploads/drive/UEPESC/Notas%20De%20Coyuntura/Implementacion%20carne%20del%20habitante%20fronterizo%20en%20Republica%20Dominicana.pdf>

## **OBSERVATORIO DEL MERCADO LABORAL DOMINICANO (OMLAD)**

1. (2011) Inmigrantes haitianos y mercado laboral. Estudio sobre los trabajadores de la construcción y de la producción del guineo en República Dominicana. Recuperado el 7 de mayo de 2019 de <http://omlad.gob.do/LinkClick.aspx?fileticket=6Vp5XqU8E-c%3d&tabid=40&forcedownload=true>
2. (2012) Guía para las Políticas de Empleo de la República Dominicana. Recuperado el 14 de julio de 2019 de <http://omlad.gob.do/LinkClick.aspx?fileticket=xFwbEKT9Zak%3d&tabid=112&forcedownload=true>
3. (2017) Estadísticas Laborales. Recuperado el 30 de abril de 2019 de <http://www.omlad.gob.do/Estad%C3%ADsticasLaborales.aspx>

## **OBSERVATORIO MIGRANTES DEL CARIBE (OBMICA)**

1. (2012) Los trabajadores de la construcción haitianos en la República Dominicana: Un estudio exploratorio de los indicadores de trabajo forzoso. Recuperado el 11 de mayo de 2019 de <https://www.dol.gov/ilab/reports/pdf/2012%20DR-Haiti%20Construction%20Report-%20SPANISH%20TRANSLATION.pdf>

2. (2017) Estado de las migraciones que atañen a República Dominicana 2017. Recuperado el 10 de mayo de 2019 de <http://obmica.org/index.php/publicaciones/informes/237-estado-de-las-migraciones-que-atanen-a-republica-dominicana-2017>

## **OFICINA NACIONAL DE ESTADÍSTICA (ONE)**

1. (2016) Estimaciones y proyecciones de la población total por año calendario, según región y provincia, 2000-2030. Recuperado el 29 de abril de 2019 de <https://www.one.gob.do/demograficas/proyecciones-de-poblacion>
2. (2018) Segunda Encuesta Nacional de Inmigrantes (ENI 2017). Versión resumida del Informe General. Recuperado el 29 de abril de 2019 de <https://www.one.gob.do/Multimedia/Download?ObjId=64611>
3. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y Centro de Investigaciones Económicas, Administrativas y Sociales (CIES-UNIBE) (2017). Interacciones entre Políticas Públicas, Migración y Desarrollo en República Dominicana, Caminos de desarrollo. Éditions OCDE, París. Recuperado el 18 de julio de 2019 de <http://dx.doi.org/10.1787/9789264276918-es>
4. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y Organización Internacional del Trabajo (OIT) (2018). Cómo los inmigrantes contribuyen a la economía de la República Dominicana. Recuperado el 14 de julio de 2019 de <https://www.oecd.org/publications/como-los-inmigrantes-contribuyen-a-la-economia-de-la-republica-dominicana-9789264302181-es.htm>

## **ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO**

1. (2013) Inventario de Políticas Activas de Empleo en Centroamérica y República Dominicana. Disponible en <http://omlad.gob.do/LinkClick.aspx?fileticket=I5GnGQzI22Q%3d&tabid=40>
2. (2017) República Dominicana – Encuesta Nacional Continua de Fuerza de Trabajo, Q1 2015. Recuperado el 11 de mayo de 2019 de <http://www.ilo.org/surveydata/index.php/catalog/1809/study-description>
3. (2019) Plan Nacional de Acción en Materia de Migración Laboral. Elaborado por Vielka Polanco. Documento Interno de Trabajo.
4. Organización Internacional para las Migraciones (OIM) e Instituto Nacional de Migración (INM RD) (2017). Perfil Migratorio de República Dominicana. Recuperado el 29 de abril de 2019 de <https://rosanjose.iom.int/site/sites/default/files/Perfil%20migratorio%20RD.pdf>

5. República Dominicana (2004) Ley General de Migración 285-04, 15 de agosto de 2004. Gaceta Oficial 10291, 27 de agosto de 2004).
6. United States Agency for International Development – USAID (2018) Workforce Connections. Key Approaches to Labour Market Assessment. Recuperado el 20 de julio de 2019 de <https://static.globalinnovationexchange.org/s3fs-public/asset/document/Key%20Approaches%20to%20Labor%20Market%20Assessment.pdf?uOnvWRUbnCTIVackA1WKpZGS5NxbWaS5#page=1>

## **VICEPRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DOMINICANA, GABINETE DE COORDINACIÓN DE POLÍTICAS SOCIALES, INSTITUTO NACIONAL DE MIGRACIÓN Y BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO**

1. (2019a) Evaluación de las posibilidades de inclusión en la protección social a la diáspora dominicana en las sociedades de destino y en la República Dominicana. Consultora: Mildred Martínez. Recuperado el 7 de septiembre de 2019 de <http://inm.gob.do/transparencia/phocadownload/Publicaciones/Inclusin%20en%20la%20proteccion%20social%20por%20Mildred%20Martnez%20FINAL0.pdf>
2. (2019b) Caracterización de la población dominicana retornada de cara a la formulación de políticas públicas considerando su reinserción en la sociedad dominicana y la protección social. Investigador principal: Joel Arboleda. Recuperado el 7 de septiembre de 2019 de <http://inm.gob.do/transparencia/phocadownload/Publicaciones/Poblacin%20retornada%20por%20Joel%20Arboleda%20et%20al%20FINAL.pdf>

## ANEXO 1

---

### **RECURSOS ADICIONALES DE CONSULTA PARA EVIDENCIAR LOS VÍNCULOS ENTRE NECESIDADES DEL MERCADO Y POLÍTICA MIGRATORIA EN REPÚBLICA DOMINICANA**

1. Aristy-Escuder, Jaime (2016). El impacto salarial de ser un inmigrante indocumentado en la República Dominicana. *Ciencia y Sociedad*, vol. 41, núm. 3, 2016, pp.505-558. Disponible en <http://www.redalyc.org/service/redalyc/downloadPdf/870/87048049004/6>
2. Centro de Estudios Sociales Padre Juan Montalvo SJ (CES Montalvo). Estudios sectoriales realizados por dicha entidad.
3. Dilla Alfonso, Haroldo (2011). La migración transfronteriza urbana en la República Dominicana. *Aportes al Debate Caribeño*. Friedrich Ebert Stiftung. Disponible en <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/fescaribe/08595.pdf>
4. Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) (2018). Aporte al valor agregado de la población de origen extranjero en la República Dominicana. Disponible en [https://dominicanrepublic.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/Aporte%20valor%20agregado%20de%20Poblacion%20Extranjera\\_Web%20-%20Estudio%20Complementario%20ENI-2017.pdf](https://dominicanrepublic.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/Aporte%20valor%20agregado%20de%20Poblacion%20Extranjera_Web%20-%20Estudio%20Complementario%20ENI-2017.pdf)
5. Internacional de Trabajadores de la Construcción en la Madera (ICM). Guías BWI Connect para trabajadores migrantes. Disponibles en [https://www.bwint.org/es\\_ES/cms/prioritaten-10/rechte-34/rechte-von-arbeitsmigranten-38/acuerdos-y-estudios-40](https://www.bwint.org/es_ES/cms/prioritaten-10/rechte-34/rechte-von-arbeitsmigranten-38/acuerdos-y-estudios-40)
6. Organización Internacional del Trabajo (OIT) & Organización de Estados Americanos (OEA) (2013). Diagnóstico con enfoque de género de los sistemas de información sobre migración laboral en Costa Rica, Nicaragua, Panamá y República Dominicana. Disponible en [https://www.ilo.org/sanjose/programas-y-proyectos/migracion-genero/WCMS\\_235986/lang--es/index.htm](https://www.ilo.org/sanjose/programas-y-proyectos/migracion-genero/WCMS_235986/lang--es/index.htm)

7. Organización Internacional para las Migraciones (OIM) República Dominicana. Estudio sobre frontera y carné fronterizo.
8. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2010). Política social: capacidades y derechos, volumen III. Disponible en [http://www.do.undp.org/content/dominican\\_republic/es/home/library/human\\_development/politica-social--capacidades-y-derechos--volumen-i.html](http://www.do.undp.org/content/dominican_republic/es/home/library/human_development/politica-social--capacidades-y-derechos--volumen-i.html)
9. Ramírez, Alina & Bridget Wooding (2014). Estudio diagnóstico: migración femenina en la República Dominicana. Disponible en [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---sro-san\\_jose/documents/publication/wcms\\_250211.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---sro-san_jose/documents/publication/wcms_250211.pdf)
10. Wooding, Bridget & Natalia Riveros (2017). Migración laboral haitiana hacia República Dominicana. Realidad, retos y propuestas hacia una gobernanza más efectiva. OBMICA, Friedrich Ebert Stiftung. Perspectivas No. 03-17. Disponible en <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/fescaribe/14835.pdf>

## ANEXO 2

---

### CONTEXTO DE REALIZACIÓN Y LOGROS DE LAS DOS SESIONES DE LA MESA DE BUENAS PRÁCTICAS EN MIGRACIÓN LABORAL

A continuación, se presentan los resultados principales de cada uno de estos ejercicios toda vez que constituyen un insumo fundamental en la propuesta de lineamientos para vincular las necesidades del mercado de trabajo con la política migratoria laboral en República Dominicana.

#### **Primera sesión de la Mesa de Buenas Prácticas en Migración Laboral**

El objetivo de la primera sesión, realizada en el mes de marzo de 2019, consistió en definir los ámbitos específicos a intervenir para contar con mecanismos de regularización migratoria y optimizar la participación de los trabajadores migrantes en el mercado de trabajo del país. La información se recogió a través de diferentes equipos conformados por las entidades participantes.

Las dos grandes líneas de intervención identificadas por las entidades fueron la relacionada con la disposición de información sobre el perfil de los trabajadores y las necesidades del mercado y la vinculada con las decisiones normativas o de política que deberían tomarse para facilitar las acciones en materia de migración laboral. Vale la pena mencionar que las entidades se centraron sobre todo en las acciones relacionadas con los trabajadores inmigrantes en el país y los trabajadores dominicanos que retornan desde el exterior.

La Tabla No. 1 presenta las propuestas para el fortalecimiento de un sistema de información del mercado laboral, haciendo énfasis en la participación de los trabajadores migrantes. En este eje se subraya la necesidad de contar con

información sobre la participación y el perfil laboral de los trabajadores migrantes en el mercado laboral, incluidos los retornados; analizar las competencias y conocimientos que pueden aportar los dominicanos retornados, y realizar un seguimiento permanente a la demanda actual y prospectiva de los empleadores dominicanos con el fin de adecuar procesos de formación o buscar perfiles de trabajadores migrantes que puedan suplir dicha necesidad.



Tabla No. 1 Desafíos y estrategias de intervención en el eje “Necesidades del mercado”

Desafíos		Estrategias	Instituciones responsables
Generales	Específicos		
Fortalecer el sistema de información del mercado laboral de migrantes	Hacer un estudio y/o levantar datos para identificar la población migrante, incluidos los retornados y su perfil laboral. A nivel general o por sectores prioritizados.	Mejora de la plataforma tecnológica que se utiliza para estos fines.	ONE, MT
		Reforzar el cumplimiento del registro de los trabajadores migrantes.	
		Encuesta continua del mercado laboral de migrantes y retornados.	
		Diagnóstico trimestral del mercado laboral de migrantes y retornados.	
		Aprovechamiento de las competencias que los retornados adquirieron en otros países, como el idioma.	MT, DGM, PGR, MIREX, INM, INFOTEP
	Estudio y/o levantamiento de datos por sector económico para identificar la demanda de mano de obra.	Repositorio con competencias demandadas por nivel y ocupaciones de difícil cobertura en el país.	ONE, MT

Tabla No. 1 Desafíos y estrategias de intervención en el eje “Necesidades del mercado” (cont.)

Desafíos		Estrategias	Instituciones responsables	
Generales	Específicos			
Desarrollar documentos de política y realizar ajustes normativos	Realizar acuerdos bilaterales entre la República Dominicana y los principales países de origen y destino de la migración que le atañe sobre migración laboral, convalidación de títulos, capacitación lingüística y formación vocacional y para el trabajo.	Realizar acuerdos de convalidación de grados universitarios. Impartir clases de español en Haití y clases en creole en República Dominicana. Formación técnica y profesional coordinada entre los países para facilitar la inserción al mercado de trabajo.	Cancillerías, UNESCO, ONG	
	Diseñar y disseminar una hoja de ruta en gestión migratoria que permita controlar con eficiencia y eficacia los flujos migratorios en República Dominicana.	Medidas de política migratoria que disminuyan la ocurrencia de la trata y tráfico de personas y garanticen los derechos humanos y laborales de los trabajadores migrantes. Aplicación de las medidas sobre el carné fronterizo acorde a la Ley General de Migración.		Todos los integrantes de la Mesa Interinstitucional de Migración Laboral
	Presentar a los migrantes la oferta de oportunidades de trabajo y negocio antes del retorno.	Creación de una bolsa de trabajo, inversión y negocios a través de una cooperación público-privada para acceder a ofertas laborales y oportunidades de negocio y creación de empresa antes de retornar.		Banco Central, Cámara de Comercio y Producción, Ministerio de Industria, Comercio y Mipymes, Superintendencia del Mercado de Valores, Centro de Exportación e Inversión, Ministerio de Relaciones Exteriores, Ministerio de Turismo y Ministerio de Agricultura.

Fuente: Elaboración propia a partir del trabajo de las entidades participantes en la Mesa de Buenas Prácticas en Migración Laboral del 28 de marzo de 2019.

Los participantes coincidieron en destacar el rol del MT y de la ONE para llevar a cabo dicha tarea, y se incluyen otras entidades como la DMG, el INM RD, el MIREX, el INFOTEP y la Procuraduría General de la República Dominicana (PGR). Para mejorar el intercambio y la disposición de información se recomienda pensar en la existencia de una plataforma tecnológica de acceso para las entidades decisoras.

En relación con los documentos de política se proponen tres estrategias de intervención puntuales. En primer lugar, se destaca la oportunidad de activar o realizar acuerdos bilaterales alrededor de la convalidación de títulos y el acceso a formación para el trabajo acorde a las necesidades del mercado. Una de las líneas de intervención que se destaca propone los cursos en idiomas tanto español como creole<sup>181</sup>. La capacitación estaría abierta no solo para población migrante procedente de Haití, que incidiría en las posibilidades de movilidad dentro del mercado laboral, sino también para los funcionarios y empleadores en el país que se relacionan con los trabajadores migrantes.

En segundo lugar, se propone la creación de una hoja de ruta o esquema de gestión de la migración laboral que sirva para regular los flujos migratorios. Se convoca a todos los integrantes de la Mesa Interinstitucional de Migración Laboral y se hace énfasis en la revisión de las alternativas migratorias sobre todo en relación con el carné fronterizo, opción que puede ser explorada para la demanda de empleadores que se ubican en zona de frontera o requieren trabajadores temporeros. También se resalta la necesidad de desarrollar medidas que disminuyan la ocurrencia de la trata y el tráfico de migrantes, toda vez que la dificultad de acceder a opciones de visado o regularización para los inmigrantes en el país puede ser un factor de riesgo para que los trabajadores sean captados por tratantes y traficantes.

La tercera propuesta tiene que ver con la creación de una iniciativa dirigida a los dominicanos en el exterior que están considerando el retorno, y presentar

---

181 Según la ENI 2017, el 24,5% de los trabajadores de origen extranjero no saben leer ni escribir. De los trabajadores nacidos en Haití, solo el 32% declaró conocer muy bien o bien el idioma español. Este hecho incide tanto en su capacidad de acceder a la oferta en formación para el trabajo disponible en español, así como para el resto de la oferta de servicios que dispone el Gobierno dominicano para aquellos que residen en su territorio. En tanto que los trabajadores migrantes no dispongan de información accesible y en su idioma sobre aspectos relacionados con las condiciones laborales y los contratos de trabajo, su capacidad para conocer, acceder y demandar el acceso a sus derechos laborales se ve limitado.

así las oportunidades en materia laboral, inversión y emprendimiento en el país. Este tipo de medidas puede contribuir a familiarizar a los dominicanos con el entorno productivo y laboral a nivel nacional y facilitar su preparación para lograr una mejor inserción. A partir de este planteamiento se entiende que la migración de retorno es un tema de pertinencia nacional, ante lo cual existen ideas de intervención concretas que involucran a otros actores relacionados con el ecosistema inversionista y productivo, como la Cámara de Comercio y Producción y el Ministerio de Industria, Comercio y Mipymes.

En este eje de trabajo se identificaron otras iniciativas que pueden considerarse de tipo transversal, las cuales no solo atañen al tema de migración laboral. Dichos desafíos pueden ser implementados por las entidades a partir de sus intervenciones actuales y de manera individual o coordinada.

Se incluye la realización de campañas de sensibilización y formación sobre los derechos de los trabajadores, con énfasis en los migrantes, la cual estaría dirigida a los trabajadores, empleadores y funcionarios públicos, destacando la participación de quienes se desempeñan en el nivel local. Las actividades alrededor de la migración laboral en el país deben alinearse a la promoción de los procesos de formalización para las Pequeñas y Medianas Empresas (PyMES), ya que eso incide en la formalización y regularización de los trabajadores migrantes que se insertan en este tipo de empresas. En esta actividad se cuenta con una estrategia nacional vigente, "Formalízate"<sup>182</sup>, que podría desarrollar un enfoque diferencial dirigido a los trabajadores migrantes. Y, en tercer lugar, será necesario insistir en la flexibilización de los requisitos y estrategias para ampliar la cobertura que permitan el registro de los trabajadores migrantes en el Sistema Dominicano de Seguridad Social.

En el análisis de las medidas que pueden contribuir a la regularización en la contratación de trabajadores migrantes, se evidenciaron aquellas de tipo procedimental, de difusión de información, de análisis de la dinámica laboral en relación con las posibilidades migratorias, y de coordinación y monitoreo. La información recogida se encuentra en la Tabla No. 2.

---

182 Formalízate es una estrategia del Ministerio de Industria, Comercio y Mipymes cuyo objetivo es facilitar el acceso al registro para obtener una identidad jurídica y contar con derechos y deberes comerciales y mercantiles.

Tabla No. 2 Desafíos y estrategias de intervención en el eje “Regularización de la contratación de trabajadores migrantes”

Desafíos		Estrategias	Instituciones responsables
Generales	Específicos		
Simplificar procesos administrativos para la regularización de la contratación de los trabajadores extranjeros	Desarrollar propuestas sencillas y asequibles en los trámites para fines de renovación.	Diagnóstico de ajustes legislativos y administrativos necesarios para la simplificación. Propuesta de reformas legislativa, reglamentaria y de procesos.	DGM MIREX TSS MT MIP INM
	Disponer de alternativas de regularización continuas para los trabajadores extranjeros que se encuentran en el país, resaltando el historial laboral y su demanda.		
	Avanzar en la regularización a los migrantes que quedaron pendiente del Plan Nacional de Regularización (completando su documentación).	Generar una interoperabilidad de los sistemas de las diferentes entidades a través de una plataforma digital única para facilitar el intercambio de documentos y consulta sobre estatus migratorio de trabajadores.	

Tabla No. 2 Desafíos y estrategias de intervención en el eje “Regularización de la contratación de trabajadores migrantes” (cont.)

Desafíos		Estrategias	Instituciones responsables
Generales	Específicos		
<p>Propiciar la difusión de información detallada entre empleadores y trabajadores sobre la legislación laboral para la contratación de trabajadores extranjeros</p>	<p>Crear y difundir información clara y estándar para el empleo de trabajadores extranjeros en el país de origen y en República Dominicana en español e idiomas de colectivos migrantes.</p>	<p>Creación de una ventanilla única. Creación de información estándar sobre procesos adaptada a cada tipo de público. Formación a empresas, organizaciones, sindicatos y trabajadores. Designación de una institución que recopile y gestione la información. Divulgación de la información por instituciones del Estado.</p>	<p>OPTIC y demás instituciones participantes dentro de los temas de migración laboral</p>
<p>Diseñar y difundir una hoja de ruta para empleadores sobre la legislación laboral y el acceso a la seguridad social para la contratación de trabajadores extranjeros.</p>	<p>Funcionamiento permanente del Consejo Nacional de Migración como ente de coordinación para la adopción y creación de políticas públicas relacionadas con la migración.</p>	<p>DGM MIREX TSS MT MIP INM</p>	

<p>Analizar la pertinencia de desarrollar un sistema de cuotas y/o incentivos en materia de migración laboral</p>	<p>Investigar las limitaciones y posibilidades de promover la nacionalización del trabajo respecto a la realidad del mercado laboral.</p>	<p>Diagnóstico del sistema de cuotas. Estudio sobre la participación laboral por sector económico y creación de políticas laborales basadas en los resultados incrementado de competencias del trabajador nacional.</p>	<p>DGM MIREX TSS MT MIP INNM</p>
<p>Desarrollar un modelo de monitoreo, evaluación y coordinación</p>	<p>Monitorear permanentemente la aplicación de las políticas migratorias.</p> <p>Articular con el Consejo Nacional de Migración para definir categorías migratorias y sus requisitos, así como las cuotas necesarias en el mercado laboral dominicano.</p>	<p>Definición de indicadores de seguimiento a las actividades de migración laboral en términos de competencias y coordinación interinstitucional, intercambio de información, análisis de la dinámica de mercado y generación de lineamientos de política.</p>	<p>Todos los integrantes de la Mesa Interinstitucional de Migración Laboral</p>

Fuente: Elaboración propia a partir del trabajo de las entidades participantes en la Mesa de Buenas Prácticas en Migración Laboral del 28 de marzo de 2019.

Las entidades participantes reconocen la necesidad de simplificar los procesos alrededor de la contratación de trabajadores migrantes. Esto debería verse reflejado en los pasos que dan los migrantes para renovar sus permisos de trabajo, en la creación de medidas que faciliten el acceso a la documentación de quienes no accedieron a esta a través del PNRE y al intercambio de información entre entidades, toda vez que los mismos documentos son solicitados a los migrantes en diferentes instancias. Este desafío se relaciona directamente con las recomendaciones que brinda el estudio realizado por el INM RD en 2018<sup>183</sup> para el mejoramiento de la gestión de la migración laboral en el país.

Otra de las inquietudes tiene que ver con la necesidad de abrir alternativas de regularización o acceso a visados para aquellas personas que se encuentran en el territorio y tienen un trabajo o sean requeridos por el mercado de trabajo. Este desafío se alinea con los estudios normativos y administrativos en curso, que producen evidencia e insumos para incidir en la normativa vigente en materia de visados y flexibilizar el requisito sobre el sitio de solicitud del visado.

La segunda serie de medidas está relacionada con la disposición de información para trabajadores migrantes y empleadores sobre la normativa migratoria del país y las posibilidades de regularización. En relación con la información para los primeros, se evidencia la necesidad de contar con una hoja de ruta clara y disponible de manera continua tanto en el país como en los principales países de origen de donde provienen los trabajadores migrantes. Vale la pena anotar que el acceso a dicha información debería facilitarse a través de todos los medios disponibles y en un lenguaje claro y accesible para los migrantes. Para esto último se puede analizar el perfil social y educativo de la población extranjera que trabaja en el país y crear contenidos apropiados según los diferentes perfiles.

Una de las propuestas de los participantes era construir una ventanilla única valiéndose de la experiencia de la Oficina Presidencial de Tecnologías de la Información y Comunicación (OPTIC) cuyo objetivo es implementar el Gobierno Electrónico. El desarrollo y acceso a los procesos de migración laboral a través de esta estrategia es fundamental no solo porque se alinea con un objetivo estratégico del Gobierno, sino porque incide en el acceso de información a través de canales de fácil consulta para la población migrante. Sin embargo, esta estrategia

---

183 INM RD, 2018a.



debería complementarse con medios de difusión tradicionales haciendo uso de las asociaciones de migrantes y trabajadores, las entidades públicas locales y las representaciones consulares dominicanas en el exterior.

El trabajo de difusión de la información alrededor de la normativa migratoria también incluye la intervención con los empleadores, considerando un lenguaje y contenidos especializados según el sector de la economía en la que se enmarca su actividad y el tamaño de la empresa. En este sentido es posible difundir información sobre la normativa migratoria, los trabajadores migrantes y su relación con la formalidad laboral en las acciones de la iniciativa Formalízate.

El desarrollo de un sistema de cuotas y/o incentivos en materia de migración laboral fue abordado como una de las áreas a intervenir, lo cual se relaciona de manera directa con el objetivo específico 2.3.7 de la Estrategia Nacional de Desarrollo y su línea de acción "2.3.7.3 Establecer un sistema de cuotas y/o incentivos para permiso temporal o de residencia, que defina la cantidad de inmigrantes requeridos según las demandas del desarrollo nacional"<sup>184</sup>.

Para la realización de esta actividad se deben considerar los avances que el MEPyD y las entidades con competencia en el tema migratorio laboral han tenido en su implementación, así como los estudios previos que se han realizado sobre las demandas específicas por sector, las recomendaciones técnicas brindadas por documentos institucionales, academia, sociedad civil, cooperación internacional, empleadores y empleados. Habría que considerar cómo la mano de obra migrante suple las necesidades de los empleadores teniendo en cuenta las ventajas y desventajas que la legislación migratoria vigente sostiene al respecto.

De igual manera, se puede monitorear si las recomendaciones técnicas brindadas y las necesidades del mercado han servido o pueden servir para adecuar, modificar o crear nuevas avenidas legales que faciliten la inserción de los trabajadores migrantes en la economía nacional. Los estudios realizados en el sector de la construcción y su relación con el trabajo migrante<sup>185</sup> presentan evidencias constantes sobre la imposibilidad de cumplir la norma 80-20 determinada por el Código de Trabajo. A partir de proyecciones de demanda de mano de obra, se hace necesario facilitar la entrada y permanencia de migrantes que se insertan en los puestos de trabajo demandados en este sector<sup>186</sup>.

---

184 MEPyD (2012). Ley No. 1-12 Ley de Estrategia Nacional de Desarrollo 2030.

185 OMLAD, 2011; Hernández, 2016.

186 Hernández, 2016.

Las actividades de coordinación, monitoreo y evaluación constituyen un desafío principal para las entidades, toda vez que un sistema sencillo y de fácil acceso facilita el intercambio de información técnica, procesos de formación o sensibilización disponibles y evaluación sobre la implementación de medidas de regularización migratoria en relación con las necesidades del mercado de trabajo. Se espera que dentro de las actividades de esta Mesa se pueda generar un repositorio de estudios, una estrategia de intercambio de información y la adopción de un Plan de Trabajo con objetivos medibles. A partir de la consolidación de un espacio de interlocución entre la Mesa Interinstitucional de Migración Laboral y el CNM se pueden crear canales para garantizar la incidencia de las recomendaciones técnicas en relación con las necesidades del mercado de trabajo en la toma de decisiones migratorias o en la existencia de cuotas y/o incentivos.

## **Segunda sesión de la Mesa de Buenas Prácticas en Migración Laboral**

La segunda sesión de esta Mesa se llevó a cabo en el mes de mayo de 2019 y los tres objetivos principales incluyeron la presentación de las conclusiones de la primera sesión, explicar las cuatro líneas generales de intervención y definir su prioridad y tiempo de implementación. En esta sesión también se propuso identificar los aportes de otros sectores y entidades, lo cual fue posible a través de la participación activa de representantes de los trabajadores y el sector privado.

Para llevar a cabo este proceso se presentaron los objetivos generales ya identificados orientados a contar con información sobre la relación entre población migrante y mercado laboral, y sobre el desarrollo de medidas de regularización. El primer objetivo general centraba sus objetivos específicos en la disposición de información sobre el perfil laboral de los trabajadores migrantes en el país incluidos los retornados y en los datos sobre las necesidades actuales y prospectivas de los empleadores. En el segundo objetivo general se propuso identificar las barreras de acceso a procesos de regularización y las medidas para superarlas y realizar un análisis sobre la pertinencia de un sistema de cuotas y/o incentivos como lo estipula la Estrategia Nacional de Desarrollo 2030.

Tabla No. 3 Propuesta de objetivos generales y específicos, y paso a paso para mejorar la vinculación ntre necesidades del mercado y política migratoria

Objetivo general	Recolectar, analizar y compartir información sobre el perfil laboral de la población migrante y las necesidades de los empleadores		Analizar y proponer alternativas para la regularización de los trabajadores migrantes en el país	
Objetivo específico	Disponer de información sobre el perfil laboral de la población migrante en el país, incluidos los retornados.	Disponer de información sobre las necesidades actuales y prospectivas de los empleadores.	Reconocer las barreras y posibilidades de los escenarios de acceso a regularización y permisos de trabajo para empleadores y trabajadores.	Analizar la pertinencia y operación de un sistema de cuotas y/o incentivos de migración laboral.
Pasos a seguir	1. Identificación del sector priorizado a analizar (se propone un acercamiento sectorial que pueda replicarse después).	1. ¿Es necesario hacer nuevos estudios? Revisar la información disponible (INFOTEP, academia, empresarios, MT) En especial en los sectores con mayor participación de migrantes o que resultan de interés en relación con procesos de desarrollo e innovación.	1. Hoja de ruta para entidades, empleadores y trabajadores sobre acceso a visado de trabajo en República Dominicana.	1. Consideración de las necesidades de mano de obra en el país, definiendo la duración de su participación.

Tabla No. 3 Propuesta de objetivos generales y específicos, y paso a paso para mejorar la vinculación ntre necesidades del mercado y política migratoria (cont.)

Objetivo general	Recolectar, analizar y compartir información sobre el perfil laboral de la población migrante y las necesidades de los empleadores		Analizar y proponer alternativas para la regularización de los trabajadores migrantes en el país	
	<p>2. Diseño o adaptación de la metodología. Analizar la posibilidad de incluir variable retornado. Incluir información sobre condiciones laborales (desempleo e informalidad, ésta última puede analizarse a la luz de las barreras de acceso a oportunidades de regularización).</p>	<p>2. Diseño o adaptación de la metodología por sector: Dimensionar la demanda: vacantes, número y perfil de los empleados, calificaciones y competencias requeridas, dificultades en el llenado de las vacantes disponibles.</p>	<p>2. Recomendaciones y buenas prácticas del PNRE (riesgos de no poder renovar permiso, nueva fase, cambio de categoría migratoria, opciones para quienes no tuvieron acceso).</p>	<p>2. Se trataría de cuotas, incentivos o necesidad de trabajadores? Justificación y contexto.</p>
	<p>3. Identificación de fuentes de información.</p>	<p>3. Identificación de fuentes complementarias de información: Estudios de empleadores, mesas de trabajo con empleadores y expertos temáticos en el sector.</p>	<p>3. Seguimiento a la aplicación de las recomendaciones de estudios de MIREX e INM RD sobre simplificación de visados.</p>	<p>3. Escogencia o ajuste del tipo de calidad-estatus migratorio que se ofrecería.</p>
	<p>4. Desarrollo del estudio.</p>	<p>4. Desarrollo del estudio.</p>	<p>4. Análisis de las posibilidades laborales que puede brindar el carné fronterizo.</p>	<p>4. Derechos/ Beneficios que serán ofrecidos a los trabajadores migrantes.</p>

	<p>5. Consolidación y socialización de recomendaciones.</p>	<p>5. Consolidación y socialización de recomendaciones: Datos sobre necesidades de mano de obra y formación. Esto implica intervenciones a corto plazo (migración, incentivos, cuotas) y a mediano plazo (formación para el trabajo y análisis de las condiciones laborales, son atractivas para toda la población o requieren mejoras).</p>	<p>5. Posibilidades de contratación de trabajadores a través de convenios bilaterales con Haití.</p>	<p>5. Definición de los parámetros de difusión de las vacantes disponibles (Intermediación).</p>
	<p>6. Identificación de canales efectivos de difusión de información para entidades, empresarios, trabajadores, academia y público en general.</p>	<p>6. Identificación de canales efectivos de difusión de información para entidades, empresarios, trabajadores, academia y público en general.</p>	<p>6. Mesa diseña y compila todas las alternativas sobre categorías migratorias.</p>	<p>6. Mecanismo de monitoreo para verificar condiciones de empleabilidad y cumplimiento del sistema de cuotas.</p>

Tabla No. 3 Propuesta de objetivos generales y específicos, y paso a paso para mejorar la vinculación ntre necesidades del mercado y política migratoria (cont.)

Objetivo general	Recolectar, analizar y compartir información sobre el perfil laboral de la población migrante y las necesidades de los empleadores		Analizar y proponer alternativas para la regularización de los trabajadores migrantes en el país	
	7. Difusión de resultados.	7. Difusión de resultados en dos líneas: Necesidades de mano de obra que pueda ser suplida por trabajadores migrantes (diálogo con política migratoria). Necesidades de formación (diálogo con política de empleo y educación).	7. Diálogo de Mesa con CNM, MIREX, DMG para incluir comentarios a proyecto de reformulación de visado.	7. Ajustes normativos y operativos a partir de los resultados del monitoreo: Interlocución Mesa, CNM y política.
	8. Diseño plan de monitoreo simple que verifique la consideración de recomendaciones en toma de decisiones.	8. Diseño plan de monitoreo simple que verifique la consideración de recomendaciones en toma de decisiones.		
	9. Réplica del estudio para otros sectores de la economía.	9. Réplica del estudio para otros sectores de la economía o para otras regiones de interés para el país. Previa revisión de los estudios realizados recientemente.		

Fuente: Elaboración propia a partir de las dos sesiones de la Mesa de Buenas Prácticas y la revisión documental.

La Tabla No. 3 resume los objetivos generales, específicos y las actividades propuestas para cada uno de estos objetivos. La propuesta fue compartida con los diferentes participantes para determinar de manera conjunta la prioridad de cada actividad, la duración de su implementación y la necesidad o no de contar con fuentes de financiación. El documento de la propuesta fue completado por ocho entidades participantes y los resultados de este trabajo permitieron definir la propuesta final que se presenta en el siguiente capítulo. El Gabinete de Coordinación de Políticas Sociales (GCPS) presentó varias recomendaciones de intervención sobre la dinámica migratoria en el país y para los dominicanos en el exterior. En el tercer capítulo se incluyen las propuestas relacionadas con la temática migratoria laboral.

A partir de la socialización de los resultados, se generó un debate entre los participantes que resaltó hechos básicos en materia política, técnica y de coordinación interinstitucional en el país.

El MIREX reconoció que ha promovido actividades para comprender e intervenir en la vinculación de las políticas de educación y formación para el trabajo con las necesidades de los empresarios, y, a partir de esta realidad, dirigir la mano de obra migrante a los puestos que la demandan, mientras se capacita a la población local en las competencias requeridas. Sobre esta base, en 2017 se realizaron diálogos con los representantes de los empleadores con el propósito de identificar necesidades actuales y prospectivas en sus empresas para continuar o apostarle al crecimiento de los sectores de la economía que representan<sup>187</sup>.

Al no contar con información detallada sobre este tema, se ha procedido a realizar estudios sectoriales liderados por el Ministerio de Educación Superior, Ciencia y Tecnología (MESCyT), el MEPyD e INFOTEP, con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Se espera que a finales de 2019 los resultados de estos estudios puedan analizarse a la luz de la dinámica migratoria en el país y así dirigir la mano de obra migrante especializada y demandada por las necesidades de los diferentes sectores de la economía dominicana. El MIREX manifestó que las necesidades del mercado de trabajo serán las que determinen la existencia de un sistema de cuotas y estos insumos podrán ser usados para la

---

187 Intervención de Marjorie Espinosa, viceministra de Asuntos Consulares y Migratorios de MIREX en la segunda sesión de la Mesa de Buenas Prácticas en Migración Laboral. En INM RD, 2019.

modificación o adopción de una excepción en el porcentaje de contratación de inmigrantes establecida por el Código de Trabajo.

El MT ratificó que hay un avance en los estudios sobre necesidades de mano de obra en el país e indicó que se requiere identificar fuentes de financiación para proseguir con los estudios e iniciar un proceso de reclasificación de ocupaciones en el país con vistas a orientar de manera más acertada el encuentro entre la oferta y la demanda considerando la población migrante<sup>188</sup>. Esta actividad es fundamental si el país está interesado en hacer una evaluación de las necesidades del mercado, para lo cual se debería contar con un catálogo actualizado de ocupaciones y sus competencias asociadas.

A partir de estas dos intervenciones se evidencia el interés del país por desarrollar propuestas en la materia, así como una experiencia previa en la determinación de necesidades y la interlocución con el sector empresarial. El trabajo de la Mesa Interinstitucional de Migración Laboral debería contar con un énfasis en la determinación de fuentes de financiación internas y externas para llevar a cabo las actividades, y en la participación activa en los estudios que se realicen o se puedan realizar toda vez que existe un acervo de recomendaciones que pueden facilitar y enfocar las propuestas y recomendaciones de estos.

La existencia de una hoja de ruta para entidades, empleadores y trabajadores sobre los procesos de regularización y/o visados y contratación de población migrante sigue siendo un factor de importancia. Los participantes de la Mesa insistieron en la simplificación de los procesos, la reducción de los tiempos y la creación de una ventanilla única que permita que las entidades, empresa y trabajador tengan información sobre el proceso de visado y posterior contratación en tiempos más cortos. En el marco de la Mesa se recordó los estudios realizados por el INM RD<sup>189</sup> que identifican los cuellos de botella en relación con los procesos de visado, que generan recomendaciones puntuales para superarlos. El MIREX ratificó que la creación de la ventanilla única y las simplificaciones de procesos son tareas que se incluyen en el Plan Nacional de Acción en Materia de Migración Laboral<sup>190</sup> realizado recientemente por la OIT. Es importante que cada proceso o expediente pueda ser verificado de manera rápida por las entidades,

---

188 Intervención de María de la Cruz del Ministerio de Trabajo en la segunda sesión de la Mesa de Buenas Prácticas en Migración Laboral. En INM RD, 2019.

189 INM RD, 2018a.

190 OIT, 2019.



el empleador y el trabajador migrante, así se reducen las visitas o consultas personales que los trabajadores o los empleadores hacen a los procesos que les interesan.

Frente a la persistencia de falta de acciones por parte de los empleadores luego de la emisión del visado de trabajo, como la notificación ante la DMG para la expedición del documento de residencia temporal, la afiliación a la TSS y la renovación de un contrato en caso de que esto suceda, se puede seguir haciendo uso de las alertas que envía el sistema cuando los plazos están cercanos a vencerse. Estas alertas pueden enviarse al empleador y también al trabajador para hacer seguimiento de su caso. Si se genera una ventanilla única con un número de identificación por persona, estas alertas podrían reducir el no cumplimiento de plazos, la ocurrencia de multas y, si se acaba el contrato para el trabajador y este quiere permanecer o buscar otro trabajo en el país, podría analizar sus opciones para mantener su estatus regular. Entregar la hoja de ruta o disponer de esta hoja de ruta en un lugar de fácil consulta en internet, puede complementar la necesidad de información que tienen los empleadores según se reporta a partir de los diferentes casos.

En su participación, MIREX informa que a partir de los estudios realizados en conjunto con el INM RD en relación con los procedimientos para cada uno de los visados que usan los trabajadores migrantes en el país, se redactó un proyecto de ley para modificar la Ley General de Migración. Este proyecto está en análisis y debate ante el poder ejecutivo y se espera una pronta aprobación para iniciar su implementación.

Durante la sesión los representantes de los empleadores y los trabajadores indicaron que desde sus áreas se monitorean los avances y desafíos en relación con la contratación de trabajadores migrantes, acceso a documentación y coordinación entre entidades. Estos actores han generado recomendaciones desde sus perspectivas para lograr soluciones que faciliten la contratación de trabajadores migrantes. Es fundamental mantener la coordinación tripartita alrededor de la migración laboral en el país. Los trabajadores y empleadores pueden contribuir con aportes concretos sobre los aspectos que se deben evitar o se pueden mejorar, o alternativas que faciliten el proceso de contratación y regularización.

La difusión de la información clara, sencilla y en un idioma que pueda ser comprendido por los trabajadores migrantes<sup>191</sup> es un área de constante intervención. Lo mismo sucede entre los empleadores. Los empleadores que vinculan a trabajadores migrantes experimentan realidades diferentes teniendo en cuenta el tamaño de la empresa, su grado de formalización y el sector de la economía en la que se insertan. Es así que las pequeñas empresas con bajos niveles de formalidad, por ejemplo, en el sector agrícola, cuentan con desafíos adicionales a los de empresas más grandes con indicadores altos de formalización, como puede verse en los sectores turismo y servicios, lo cual sugiere que los mecanismos de orientación para los empleadores deben tenerlas en cuenta.

Otro de los aspectos fundamentales en la vinculación de los trabajadores locales o migrantes con la demanda de los empleadores tiene que ver con las condiciones laborales que se ofrecen. La concentración de mano de obra migrante en sectores, como agricultura y construcción, donde se percibe informalidad, largas jornadas y salarios bajos, indica que parte de las medidas deben enfocarse en la garantía de los derechos humanos de los trabajadores migrantes y el mejoramiento de las condiciones laborales de estos puestos de trabajo. Las medidas en materia de migración laboral deben acompañarse de políticas de equidad en el acceso a empleo, inspección laboral y la promoción de la formalización empresarial y laboral en el país.

Un hecho de vital importancia, que fue mencionado por los participantes, tiene que ver con el interés y la posibilidad de que se vinculen actores adicionales a la Mesa Interinstitucional de Migración Laboral. El Ministerio de Agricultura y el MESCyT serán convocados a las sesiones toda vez que una gran parte de la población migrante se inserta en el sector agrícola, y debido a que los procesos de educación y formación deben dirigirse según las necesidades de las empresas y considerando el perfil de la población migrante residente en el país. En esta línea la participación del sector empresarios y trabajadores debe seguir siendo una prioridad en la constitución de la Mesa para recoger los insumos, experiencias y necesidades que pueden aportar estos actores en la gestión migratoria laboral en el país.

---

191 El Servicio Jesuita a Migrantes en Chile y entidades públicas de dicho país han construido materiales de orientación y acceso a servicios para población migrante en creole. En Brasil, miembros de la comunidad, como el profesor Leonel Joseph, han promovido la enseñanza del portugués entre la población migrante de origen haitiano.

Son consideradas dos temáticas adicionales en el ámbito de la discusión sostenida por las entidades. En primer lugar, el aumento de la inmigración venezolana en el país, su inserción en el mercado de trabajo y las opciones de visado que están usando para desempeñar sus trabajos, demanda la toma de decisiones que responda a las necesidades de este colectivo. En segundo lugar, la situación de la mujer migrante requiere un análisis detallado de su participación en el mercado trabajo, sus condiciones laborales y la adecuación de protección de atención y orientación con enfoque de género.



Organización  
Internacional  
del Trabajo



**INMRD**  
Instituto Nacional de Migración  
de la República Dominicana  
Ministerio de Interior y Policía