



TALLER RIAL SOBRE “MIGRACIÓN LABORAL Y SISTEMAS DE INFORMACIÓN DEL MERCADO LABORAL”

Red Interamericana para la Administración Laboral (RIAL)

24 y 25 de febrero, 2009 - Ciudad de Quebec, Canadá

RESUMEN DEL EVENTO: IDEAS CENTRALES Y LECCIONES APRENDIDAS

Descripción

Este Taller se realizó en cumplimiento del Calendario de Actividades 2008-2009 de la CIMT y fue organizado conjuntamente por el Ministerio de Recursos Humanos y Desarrollo de Competencias de Canadá y la Organización de los Estados Americanos (OEA). Fue financiado por el Gobierno de Canadá, a través de la contribución que ha otorgado a la RIAL.

Los objetivos del Taller fueron:

- Intercambiar mejores prácticas de todo el Hemisferio sobre el desarrollo de sistemas de información del mercado laboral.
- Analizar el impacto de la migración en los países de origen y destino en el contexto de la crisis económica mundial.
- Lograr una mayor comprensión sobre las dinámicas entre movilidad laboral, migración y mercados laborales, a través de las perspectivas de representantes de los trabajadores, empleadores, gobiernos, instituciones multilaterales y académicos.

Al Taller asistieron representantes técnicos de 22 Ministerios de Trabajo de la región, representantes de COSATE y CEATAL, y especialistas de OIT, OIM, OEA, Diálogo Interamericano y la Conferencia Interamericana de Seguridad Social, entre otros.

El evento contó con cuatro paneles temáticos, que fueron moderados por: Gloria Moreno-Fontes de la OIT, Geoff Bowlby del Ministerio de Estadísticas de Canadá, Sarah Strapps del Ministerio de Recursos Humanos y Desarrollo de Competencias de Canadá y Francisco Pilotti de la OEA, respectivamente. Al finalizar el Taller, los(as) moderadores(as) presentaron un resumen sobre las principales ideas y lecciones aprendidas de cada panel, que se recogen en este documento.

Resumen de las principales ideas y lecciones aprendidas, según fueron presentadas por los moderadores

Panel 1 – La economía global y los mercados laborales en las Américas

- La moderadora resaltó la importancia de este taller puesto que entrelaza por primera vez en la región el tema de la migración laboral con el de los sistemas de información del mercado de trabajo.
- Tanto los presentadores en el panel como los representantes de diferentes países de la región que intervinieron compartieron su preocupación sobre la crisis económica que enfrenta el mundo hoy, que tiene causas económicas y financieras, pero cuyos efectos son eminentemente sociales y laborales. Se mencionó que la OIT proyecta que la crisis podría causar un incremento

de desempleados entre 1,5 y 2,4 millones en 2009, ya registrando importantes caídas en el empleo asalariado en Brasil y México.

- Si bien no es posible estimar hasta ahora la magnitud del impacto de la crisis en los trabajadores migrantes a nivel nacional y menos a nivel regional, experiencias del pasado nos muestran que los trabajadores migrantes, podrían contarse entre los más afectados y los más vulnerables. El Panorama Laboral de la OIT de 2008 proyecta una interrupción de la inmigración en algunos países, e incluso el retorno de inmigrantes a sus mercados nacionales que presionarían aún más los mercados laborales, sobre todo en el segmento de mano de obra no calificada y de bajos ingresos. En Argentina, México y Trinidad y Tobago, países que presentaron sus perspectivas en este Panel, existe evidencia de que la crisis está afectando en mayor medida a los trabajadores menos calificados y está generando mayor precarización, con aumentos en la economía informal y el trabajo no registrado (en México se ve reducción del número de trabajadores cubiertos por la seguridad social, por ejemplo). Podría decirse que en el corto plazo la crisis está cambiando “buenos empleos” por “malos empleos”.
- Los países de la región están tomando medidas rápidas para enfrentar la crisis y mitigar sus impactos, sobre todo con diferentes iniciativas de creación y de conservación del empleo. Durante el Panel se destacaron las siguientes acciones:
 - **Medidas para mantener o aumentar la protección social entre los más vulnerables:** aumentar cobertura de atención médica para trabajadores despedidos y sus familias (caso México), aumento de asignaciones del Plan Alimentario Nacional (Argentina).
 - **Mayores esfuerzos o inversiones en materia de capacitación y reentrenamiento de mano de obra.** En Trinidad y Tobago se están reentrenando trabajadores despedidos de sector petrolero y otros afectados. En Estados Unidos las medidas recientes de estímulo y recuperación económica incluyen mayores asignaciones presupuestas para capacitación y atención de jóvenes, desempleados y una adición especial para “empleos verdes”. En Perú, se aprobó hace un par de semanas el “Plan de Reversión Laboral”
 - **Fortalecimiento de los servicios públicos de empleo.** En caso de México el SNE aumenta sus acciones para apoyar proyectos productivos y otras acciones de movilidad laboral, y actualmente tiene un componente de “repatriados desalentados”, que son aquellos mexicanos que regresan al país sin intención de volver a EE.UU y son atendidos en la frontera con alojamiento, orientación laboral e información sobre vacantes.
 - **Atención a empresas que están en riesgo de despedir a sus trabajadores.** Se comentaron iniciativas en Argentina (REPRO) y México que consisten en dar un subsidio directo a estas empresas para pagar parcialmente remuneraciones de trabajadores. En Argentina se complementa por el Procedimiento preventivo de crisis (PPC), que son una serie de medidas para estas empresas.
 - **Aumento de inversión pública en infraestructura.** Esta inversión se orienta a construcción de obras civiles, escuelas, viviendas, etc; con el objetivo de compensar con inversión pública la caída de la inversión privada y generar empleos directos.
 - **Apoyo a micro, pequeñas y medianas empresas y cooperativas,** a través de mayor financiación, capacitación, acceso a compras gubernamentales (cuotas).
 - **Creación o consolidación de instancias nacionales sobre productividad y competitividad.** Se vieron como ejemplos el Consejo Nacional de Productividad en Trinidad y Tobago; el Observatorio social para el seguimiento de la crisis dentro del Consejo de la Productividad, el empleo y el salario mínimo en Argentina; la Comisión Técnica para hacer recomendaciones anti-crisis dentro del Consejo Nacional de Trabajo y Promoción del Empleo en Perú.

- **Suscripción de acuerdos nacionales de medidas frente a la crisis.** Ejemplo de México con suscripción en enero 2009 del Acuerdo Nacional a favor de la economía familiar y el empleo, con el apoyo de los gobiernos estatales y los sectores empresarial, social y laboral. También la aprobación en Estados Unidos del paquete de estímulo y recuperación, respaldado también por organizaciones de trabajadores y empleadores.
- La representante de CEATAL mencionó que no cree que la desregulación del mercado de trabajo sea parte de la solución a la crisis y que uno de los roles más importantes de los empleadores es el de crear trabajos. También mencionó que sería un error suspender toda iniciativa para facilitar la movilidad de la mano de obra puesto que esta será crucial para poder ubicar a los trabajadores en empleos disponibles y va a permitir un rápido retorno a una economía sana y fuerte. Finalmente dijo que los tres sectores importantes que exigen atención durante la crisis son las normas laborales, la movilidad de mano de obra y el libre comercio y que las mejores respuestas a la crisis serán aquellas que se desarrollen dentro del diálogo social tripartito.
- Los representantes de COSATE mencionaron la necesidad de contar con medidas y mecanismos de monitoreo y de inspección de las condiciones laborales de los trabajadores migrantes para poder asegurar la protección laboral de estos y evitar la explotación laboral. También mencionaron que de preferencia se deberían ofrecer oportunidades de migración permanente que de migración temporal para asegurar derechos, y la necesidad de trabajar con otros países para asegurar la transferencia y portabilidad de beneficios de la seguridad social. Por último mencionaron la necesidad de que se ratifiquen convenios internacionales para proteger los derechos de los trabajadores migrantes, en particular los Convenios 97 y 143 de la OIT y la Convención de la ONU sobre la Protección de los Derechos de los Migrantes y sus Familias. También enfatizaron la necesidad de contar políticas migratorias claras que garanticen derechos fundamentales de los trabajadores migrantes y eviten la irregularidad migratoria.
- Algunos países mencionaron que a pesar de la crisis, se estaba todavía identificando falta de mano de obra en ciertas ocupaciones. Otros dijeron que ya no se identificaba falta de mano de obra (labour shortages), sino déficit de ciertas competencias (skills deficit), y la necesidad de formular acuerdos bilaterales de seguridad social. Además, mencionaron la importancia de la regulación de los flujos migratorios por medio de acuerdos bilaterales y el establecimiento de sistemas eficaces de protección del trabajador migrante para que no se dé una presión a la baja en las condiciones laborales y sobre todo en los salarios del resto de los trabajadores.
- En general, se reconoció que el diálogo social es fundamental para hacer frente a la crisis actual y definir acciones a seguir y que conjuntamente los gobiernos, las organizaciones de trabajadores y empleadores pueden promover una mejor gestión de las migraciones con fines de empleo. En este contexto, los Ministerios de Trabajo tienen un papel clave en la formulación y administración de políticas de migración laboral, la definición de mecanismos de coordinación y consulta con los actores sociales, el monitoreo de agencias privadas de colocación y la operación de sistemas de información del mercado laboral que, apoyados por análisis de las necesidades del mercado laboral, guíen la política migratoria.
- Se mencionó la importancia de afianzar los vínculos regionales para enfrentar la crisis, fundamentalmente porque nuestros países a nivel regional y subregional son muy dependientes (los principales socios comerciales de nuestros países están dentro del Hemisferio), del diálogo entre países de origen y de destino de trabajadores migrantes, y el intercambio de información sobre excedentes y escasez de mano de obra, así como de la armonización de políticas sobre migración de mano de obra. La crisis podría tener el impacto positivo de generar nuevas oportunidades de cooperación y de diálogo social en materia de armonización de políticas de

regulación de los flujos migratorios y de medidas especiales de apoyo a los migrantes por parte de los gobiernos de la región y de los interlocutores sociales.

Panel 2 – Información del mercado laboral en las Américas

- Se reconoció que es crucial contar con sistemas sólidos de información sobre el mercado laboral para poder diseñar e implementar políticas de mercado laboral y políticas migratorias. De particular relevancia es el papel de los SIML de suministrar información precisa sobre déficits y excedentes de mano de obra, condiciones de trabajo, salarios y otros factores que contribuyen a una mejor gestión de la migración laboral. Los registros administrativos confiables permiten el seguimiento de los cambios en el mercado laboral y la definición de perfiles y políticas que puedan adoptarse y emplearse como indicadores de la fuerza de trabajo de un país.
- Se subrayó también que los SIML adquieren una mayor trascendencia ante la actual crisis económica y la necesidad de contar con información oportuna y precisa. Los SIML se han visto bajo mayor presión para responder rápidamente a los constantes cambios en el mercado laboral (debido a las contracciones económicas) y para que incorporen datos sobre las tendencias migratorias internas e internacionales.
- Como se observa en las experiencias presentadas por Estados Unidos, Brasil y Barbados, los SIML son sistemas complejos que incorporan múltiples fuentes, usuarios, tipos de información, diseños, etc. Sus principales funciones son recopilar, analizar y difundir información que sirva de base para la toma de decisiones mejor fundamentadas a nivel gubernamental y nacional, empresarial e individual. Estas decisiones cubren desde la formulación de políticas laborales y migratorias hasta la búsqueda básica de empleo a nivel individual.
- La información sobre el mercado laboral es producida por distintas instituciones, principalmente las relacionadas con el campo de la estadística (ministerios o departamentos) y los ministerios del trabajo. En los gobiernos federales, como ocurre en Estados Unidos, la función de recolectar y analizar datos es compartida por las autoridades centrales y subnacionales. El gobierno central se encarga principalmente de establecer las políticas y normas estadísticas y de operar los programas estadísticos.
- La profundidad de la información proporcionada por los SIML depende del grado de desarrollo del sistema. En algunos países, los SIML son de creación muy reciente, mientras que otros han tenido décadas de experiencia. La información básica incluye estadísticas de población, empleo y desempleo y de salarios, desglosados por industria, género y ocupación. Los sistemas más desarrollados han desglosado su información más detalladamente y sus datos son más específicos, utilizan herramientas geográficas y cartográficas, pueden proporcionar información con mayor frecuencia, la cual difunden principalmente a través del internet. También muestran una mayor eficiencia en la elaboración de proyecciones laborales y análisis más complejos sobre la dinámica del empleo.
- Un buen ejemplo de la contribución de los SIML en la formulación de políticas es la Oficina de Estadísticas Laborales de Estados Unidos (BLS). Los datos que suministra la BLS se aplican a la definición de políticas macroeconómicas, presupuestales y fiscales, así como para informar a inversionistas y empresarios. También son cruciales para la formulación de políticas y la gestión de la migración, el desarrollo de la fuerza de trabajo y el empleo. El área dependiente del Ministerio del Trabajo responsable de otorgar certificados de trabajo a los extranjeros utiliza datos de la BLS como parte de esta actividad.

- Otro ejemplo de la contribución de los SIML a las políticas migratorias es la RAISMIGRA (el componente migratorio de la Relación Anual de Informaciones Sociales, RAIS) dependiente del Ministerio del Trabajo de Brasil. La RAISMIGRA se utiliza para el seguimiento de las características geográficas, sectoriales y ocupacionales de las trayectorias profesionales a largo plazo de los trabajadores. Contiene información sobre la movilidad y reincorporación de los trabajadores al mercado laboral formal. Además, la RAIS suministra los controles para la ley de 2/3, que señala que se debe contratar a dos brasileños por cada extranjero, y es reconocida como instrumento importante para la planeación y evaluación de las políticas migratorias y del mercado de trabajo.
- Se resaltaron los siguientes desafíos particulares para los SIML: (1) la necesidad de producir información precisa, oportuna y fácil de usar; (2) la insuficiencia de los recursos financieros y humanos; (3) el manejo de las relaciones interagenciales y la necesidad de mejorar la colaboración entre quienes producen la información (una preocupación en este sentido es que en algunos países se emplean varios sistemas de clasificación); (4) la adaptación de las nuevas tecnologías para recopilación, análisis y divulgación de los datos; (5) responder a nuevas necesidades de información y temas emergentes (por ejemplo, “empleos verdes”); (6) el desarrollo de un enfoque hacia el cliente y la gestión de las expectativas de los clientes; (7) seguir obteniendo respuestas a las encuestas y reducir la carga para los encuestados; (8) aumentar la difusión y el uso de los SIML entre los encargados de las políticas y el público en general.
- Se explicó el Sistema Continuo de Reportes de Migración Laboral para las Américas (SICREMI), creado por la OEA. Se trata de un sistema para generar información precisa y oportuna sobre migración, basado en el modelo SOPEMI que creó la OCDE para sus estados miembros en 1994. La información recopilada describirá las tendencias migratorias, los cambios en la población y el perfil demográfico de los migrantes. Esta información se obtendrá de diversas fuentes nacionales y el sistema la organizará en forma homogénea y estandarizada. Para la creación del SICREMI, cuya fase piloto se iniciará este año, la OEA contará con soporte técnico de la OCDE y la CEPAL.

Panel 3 - La Información del Mercado Laboral en Canadá: herramientas de análisis y proyección

- La información oportuna y precisa, transformada en productos útiles y pertinentes para divulgación, es de valor inestimable para comprender el mercado laboral en Canadá. El Panel 3 permitió reseñar, desde diversas perspectivas, las formas en que se recopila, extrapola y comparte entre los distintos actores la información sobre el mercado laboral (IML) en Canadá.
- Las encuestas que lleva a cabo el Ministerio de Estadísticas (Statistics Canada) incluyen la Encuesta de la fuerza de trabajo, la Encuesta de empleo, nómina y horas y el Censo, las que suministran gran parte de la información bruta de la que pueden extrapolarse las tendencias laborales y demográficas y que ofrecen un panorama completo del mercado laboral en Canadá. Aunque los datos todavía muestran carencias, considerando las demandas siempre en evolución de los encargados de estadísticas, Geoff Bowlby, Director de Estadísticas laborales de Statistics Canada pudo explicar las fortalezas y las áreas que requieren mejoras en el sistema canadiense. La Encuesta de la fuerza de trabajo, por ejemplo, es un instrumento que se aplica muy ampliamente y que los interesados consideran valioso por oportuno.
- El sistema canadiense de proyección ocupacional, presentado por Gilles Bérubé, Director de Investigación y Proyección del Mercado Laboral del Ministerio de Recursos Humanos y Desarrollo de Competencias de Canadá (HRSDC), constituye una manera de integrar datos

históricos y tendencias con las condiciones actuales del mercado laboral y la situación demográfica, lo que permite vislumbrar las escaseces que se manifestarán en ciertas profesiones y la forma en que contribuirá la inmigración al desarrollo de la futura fuerza de trabajo.

- Allison Dixon, Directora de Información sobre el mercado laboral de HRSDC, explicó que el marco de Clasificación Ocupacional Nacional (NOC) clasifica los empleos por sector y grupo, y además por nivel y tipo de habilidades. En los últimos veinte años ha evolucionado como respuesta a nuevos tipos de ocupaciones e industrias, pero se ha mantenido como marco de referencia constante dentro del cual los encargados de las políticas, los administradores de recursos humanos y los individuos pueden tomar decisiones sólidas basadas en parámetros establecidos.
- El Gobierno de Canadá trabaja muy estrechamente con sus provincias y territorios. La presentación de Normand Roy, Director de Información sobre el Mercado Laboral del Ministerio de Empleo de Quebec (Emploi Québec), permitió ver cómo se recopila, administra y difunde la IML en esa provincia. Emploi Québec tiene como mandato recabar información y suministrar servicios que ayuden al desarrollo de la fuerza de trabajo y de la base de habilidades de la población de esa provincia. La información disponible en línea está dirigida al público y se propone ser pertinente y oportuna. Al igual que muchas agencias, mantener la interfase con el usuario actualizada y atractiva contribuye a asegurar que una amplia gama de personas hagan uso de la información sobre el mercado laboral.
- Existe una demanda creciente de recursos en internet que respondan a las necesidades de los usuarios. Los canadienses exigen servicios más accesibles a los que puedan recurrir desde sus hogares y lugares de trabajo.
- Trabajar con estos usuarios es esencial para asegurar la pertinencia de la IML en Canadá. El Panel Asesor de Información sobre el Mercado Laboral es una de las formas en que los expertos no gubernamentales han estado contribuyendo al sistema de IML. En los próximos meses, el Panel Asesor entregará sus aportes y recomendaciones al gobierno.
- Canadá se ha planteado como desafío fundamental el de evaluar la utilidad y los usos de la IML. La forma en que los usuarios entienden y emplean la IML es de vital importancia para justificar las inversiones en el sistema de IML. Mediante evaluaciones y consultas continuas se fortalecerán los sistemas del mercado laboral en el país.

Panel 4 - Los desafíos de manejar la migración y la movilidad

- Se mencionaron algunos componentes fundamentales para lograr una gestión ordenada de la migración: 1) Tener un marco orientador que brindan, entre otros, los Convenios de OIT, 2) armonizar la legislación nacional para que responda a principios y compromisos internacionales y 3) necesidad ineludible de contar con sistemas de información que puedan dar información relevante y actualizada para orientar la política migratoria.
- En la formulación de políticas de migración deben abordarse diversos aspectos a nivel macro: 1) diferenciar migración temporal y migración permanente, que tienen impactos diversos en mercados de trabajo de países de origen y destino, y reflejan intereses diversos de gobiernos y organizaciones de empleadores, 2) considerar la demanda creciente a nivel mundial de trabajadores calificados (competencia mundial de talentos, fuga de cerebros), 3) analizar la

migración circular y los incentivos para el retorno y 4) abordar los derechos laborales de los trabajadores migrantes.

- También hay aspectos micro que deben tenerse en cuenta en la formulación de la política migratoria, como: 1) educación y capacitación de los trabajadores, 2) certificación de habilidades y competencias, 3) documentación (registro civil), 4) contratos laborales, 5) diseminación de información, 6) monitoreo de las condiciones de trabajo, 7) seguridad social (portabilidad de pensiones).
- En materia institucional, se reconoce que pocos países tienen instancias especializadas en migración laboral, también falta capacidad en selección y reclutamiento, y mayor control de agencias de reclutamiento. En estos asuntos los Ministerios de Trabajo tienen un papel fundamental.
- La política de migración laboral se inscribe dentro de política migratoria más amplia, por ello los Ministerios de Trabajo no son los únicos en definirla. En este sentido, se resaltó la necesidad de contar con una mayor coordinación interinstitucional.
- Se presentaron dos experiencias interesantes en material de migración temporal, que se originaron por iniciativa privada: 1) El acuerdo bilateral entre la UOCRA (sindicato argentino) y el IBB (sindicato canadiense) para la migración laboral temporal de trabajadores argentinos de la construcción en Alberta, Canadá y 2) el programa de migración laboral temporal entre Guatemala y Canadá, que surgió de un acuerdo entre FERME (organización de empleadores) y la OIM, y es ejecutado por los Ministerios de Relaciones Exteriores y Trabajo de los dos países con apoyo técnico de OIM. En estas dos experiencias se resaltan como fortalezas que no hay agencias externas de reclutamiento, los trabajadores se reclutan luego de solicitud expresa de la empresa contratante, se garantizan las mismas condiciones laborales a los trabajadores migrantes que a los trabajadores del país receptor, y se brinda un seguro de salud al trabajador migrante y a sus familias en el país de origen.
- En el tema de las remesas, se mencionaron estadísticas que muestran su relevancia a nivel macro y también a nivel de las familias receptoras. Estudios señalan que 65% del ingreso de hogares receptores de remesas viene de esas remesas, además los hogares receptores invierten en la construcción de activos, como mejoras de vivienda y aumentan su nivel de ahorro, lo que tiene impactos en el desarrollo local y en los niveles de pobreza. COSATE señaló un estudio de la Universidad de Guadalajara que demuestra que no hay impacto en indicadores de pobreza.
- Se necesita mayor información sobre el impacto que tienen las remesas en el desarrollo económico de los países que las reciben mayoritariamente. La evidencia es hasta ahora muy anecdótica y el debate no es concluyente sobre los efectos de la migración laboral en el desarrollo económico.
- Si bien las remesas son un vínculo muy importante entre los migrantes y sus países de origen, existen otros vínculos económicos que son también considerables, como el consumo de bienes y servicios nacionales (denominados productos nostálgicos), las donaciones que hacen los migrantes a través de asociaciones comunitarias en país de origen (por ejemplo los salvadoreños donan alrededor de \$5 millones al año), y las inversiones en el país de origen (20% de migrantes invierten en vivienda o micro empresas).
- Se destacó que es importante fomentar el uso del sistema financiero en el manejo de remesas, dado que actualmente la mayoría de las remesas que reciben las familias de los migrantes no

ingresan al sistema bancario, lo que podría aportar a dinamizar este sistema y a la economía en general. En este esfuerzo el BID ha sido pionero desde inicios del 2000.

- Los efectos adversos de la migración también deben contemplarse, como la separación de las familias, la estigmatización que genera en las mujeres cuya pareja emigra, los efectos sobre los hijos que quedan en el país de origen, y la pérdida de capital humano.
- Se comentaron algunas experiencias para ligar el tema de protección social con el de migración, fundamentalmente a través de acuerdos bilaterales y multilaterales de seguridad social como los acuerdos de totalización que permiten que los trabajadores no paguen contribuciones a seguridad social en dos países simultáneamente y puedan cobrar los beneficios independientemente de donde realizaron los aportes (portabilidad de pensiones). Se destacan el Convenio Iberoamericano de Seguridad Social y la Base Unica de la Seguridad Social de Mercosur. Esta última cuenta con un sistema de transferencia y validación de datos que simplifica la tramitación de prestaciones previsionales para trabajadores que han prestado servicios en varios Estados parte.
- Durante el Panel se mencionaron algunas recomendaciones para mejorar las políticas sobre migración laboral en las Américas como: Establecer programas de capacitación y certificación de competencias para los trabajadores migratorios; desarrollar acuerdos de transferibilidad de pensiones; reconsiderar los topes cuantitativos para la contratación de trabajadores extranjeros; recopilar e intercambiar información más completa sobre migrantes y flujos migratorios; desarrollar un modelo para acuerdos bilaterales para fomentar la migración temporal de trabajadores menos capacitados; e intercambiar 'prácticas óptimas' para la implementación de programas de trabajadores temporales.