

# Propuestas de reformas para la integración laboral de la población migrante venezolana en el Perú<sup>1</sup>

## RESUMEN:

*El mayor nivel de desempleo y precariedad laboral que experimentan los migrantes venezolanos, en comparación con la población local, se debe a distintas barreras que enfrentan para participar en el mercado de trabajo. Facilitar la regularización migratoria, retirar limitaciones para que micro y pequeñas empresas contraten extranjeros, expandir los servicios públicos de empleo para que atiendan a migrantes y realizar campañas para combatir la xenofobia son políticas que el Estado podría implementar para cambiar esta situación.*

## PALABRAS CLAVE:

*migrantes venezolanos, mercado laboral, políticas públicas, empleo*

Antes de que se iniciara la crisis migratoria que llevó a alrededor de 1.3 millones de personas venezolanas al Perú, nuestro país ya contaba con distintos instrumentos y políticas que planteaban la integración socioeconómica y sociocultural de migrantes y refugiados. Sin embargo, en la práctica, las acciones del Estado peruano dirigidas a esa integración han sido mixtas.

Por un lado, el Estado ha brindado a migrantes venezolanos facilidades de formalización, como permisos de permanencia y la reducción de tarifas para la validación de títulos académicos. Por otro lado, estos permisos cuentan con limitaciones. Además, como ha alertado la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos (2020), los requisitos para el ingreso de nuevos migrantes

venezolanos se han endurecido desde mediados del 2019.

El resultado es que la población migrante venezolana enfrenta distintos obstáculos, para integrarse a la sociedad, en su acceso a servicios de salud, educación, empleo y generación de recursos. Esta situación se hizo más grave por la pandemia de la COVID-19, que ha afectado de forma particularmente negativa a la población venezolana con despidos, falta de atención médica y exclusión de medidas de protección social como los bonos económicos de emergencia y traslados humanitarios internos.

En ese panorama, Lorena Alcázar<sup>2</sup> y Fernando Távora<sup>3</sup>, investigadores del Grupo de Análisis para

<sup>1</sup>Este artículo es una versión resumida del documento de políticas *Barreras para la integración socioeconómica de los migrantes en Perú*, ganador del Concurso Anual de Investigación CIES 2022-I, con la asistencia técnica de la Cooperación Alemana para el Desarrollo, implementada por la Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH a través del programa de apoyo a las comunidades de acogida de población migrante y refugiada en las zonas fronterizas de Colombia, del Ecuador y del Perú (SI Frontera) y con el apoyo de la Unión Europea. El documento completo, realizado por Lorena Alcázar y Fernando Távora, se encuentra disponible en <[www.cies.org.pe](http://www.cies.org.pe)>.

<sup>2</sup>Investigadora principal de GRADE y Ph.D. en Economía por la Washington University in St. Louis, con una maestría en Economía Política e Internacional del Kiel Institute of World Economics.

<sup>3</sup>Consultor en investigación de GRADE y máster en Estudios del Desarrollo con especialización en Gestión y Políticas Públicas por la Erasmus University Rotterdam.



***La Encuesta Dirigida a la Población Venezolana que Reside en el País (ENPOVE) del 2022, llevada a cabo por el INEI en Lima y otras ciudades, reportó que 80.8% de migrantes trabajaban, pero no contaba con un contrato laboral".***

el Desarrollo (GRADE), elaboraron el documento de políticas *Barreras para la integración laboral de migrantes venezolanos en el Perú: Identificación y análisis de opciones de política*, en el marco del Concurso de Investigación CIES 2022-I, realizado con apoyo de la Unión Europea y de la Cooperación Alemana para el Desarrollo, implementada por GIZ.

El objetivo de este trabajo fue recomendar opciones de políticas para promover la integración socioeconómica de la población migrante venezolana en la esfera laboral. Para ello, los autores se plantearon realizar un diagnóstico de los problemas de exclusión y precariedad laboral que enfrentan migrantes venezolanos; asimismo, identificar y evaluar alternativas para promover la

integración laboral, e identificar posibles obstáculos y recomendaciones para implementar las opciones de políticas prioritarias.

¿Por qué enfocarse en la esfera laboral? En primer lugar, la generación de recursos es una de las principales preocupaciones para la población migrante (DRC, 2022; IRC, 2021), porque le permite cubrir las necesidades de sus familias y mejorar su bienestar. Segundo, existen evidencias de que la integración laboral de migrantes puede impulsar el desarrollo económico del país que los acoge (OIM, 2022; Quak, 2019; OECD, 2014).

El documento aborda las problemáticas de desempleo e informalidad laboral que enfrenta la población migrante venezolana. En 2017, cifras del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) mostraban un desempleo del 8.1% entre migrantes y refugiados venezolanos. Por su parte, en una encuesta de Equilibrium CenDE realizada el 2021, cerca de 20% de venezolanos indicaron estar buscando empleo.

En el caso de aquellos migrantes venezolanos que sí contaban con un trabajo, gran parte enfrentaba condiciones de precariedad laboral. La Encuesta Dirigida a la Población Venezolana que Reside en el País (ENPOVE) del 2022, llevada a cabo por el INEI en Lima y otras ciudades, reportó que 80.8% de migrantes trabajaban, pero no contaban con un contrato laboral. Además, alrededor de 78.4% reportaron trabajar más de ocho horas diarias. De aquellos que tenían trabajo independiente, 65.6% reportaban ganancias menores al sueldo mínimo.

## METODOLOGÍA

Para elaborar el presente documento, los autores recurrieron a la metodología de análisis de decisión multicriterio, que es utilizada a nivel mundial para la toma de decisiones en el ámbito de las políticas públicas (UK DCLG, 2009; Keeney y Raiffa, 1976).

Se tomaron en cuenta tres herramientas de este marco. Un primer elemento consiste en el análisis del contexto de la decisión, en donde se determina qué decisores de políticas están involucrados, cómo están involucrados y en qué situación está el problema de política pública. Para responder a esas preguntas, este documento realiza un diagnóstico de los problemas de exclusión y precariedad laboral de migrantes venezolanos, incorporando un análisis de los principales actores implicados en la problemática y considerando sus niveles de influencia y voluntad política.

En segundo lugar, está la identificación y descripción de opciones de políticas, considerando experiencias a nivel nacional e internacional. En base a esa revisión, los autores escogieron las opciones que mejor se ajustan al contexto peruano y que han demostrado mejores resultados de acuerdo con la evidencia disponible.

El tercer aspecto trata sobre la delimitación de criterios para analizar las opciones de políticas públicas. Para este documento, los autores consideraron la viabilidad política e institucional, el costo y beneficio económico, el nivel de impacto, el potencial impacto en la brecha de género y el plazo de implementación y los efectos. Estos criterios se aplicaron utilizando el análisis del diagnóstico, el análisis de *stakeholders* y las entrevistas a los actores clave involucrados.



Fuente: Instituto de Defensa Legal

## RECOMENDACIONES DE POLÍTICA

En base al diagnóstico realizado por los investigadores, la principal barrera para la integración laboral de venezolanos es la situación migratoria irregular. Ello se debe a que abordar esta problemática permitiría colocar a los migrantes y a la población local en similares condiciones para el acceso al trabajo formal. A diferencia de las personas locales, la población migrante en situación irregular no se encuentra facultada legalmente para realizar actividades lucrativas en el territorio peruano y no puede acceder a servicios financieros del sector privado ni a los servicios públicos de empleo que ofrece el Estado.

Los autores identificaron que la política más recomendable es implementar facilidades en Migraciones para que la población venezolana pueda acceder a la calidad de residente. Así, los migrantes podrían obtener un carné de extranjería que les permitiría trabajar de manera formal. Dicho documento es más aceptado, por las diferentes instituciones públicas y privadas, en comparación a otros tales como el carné de permiso temporal de permanencia (CPP)<sup>4</sup>. Para lograr el objetivo, se proponen al menos tres cambios.

Uno de ellos es eliminar el requisito de fecha máxima de ingreso al país para poder solicitar el CPP. Esto constituye un paso previo para que los

migrantes puedan acceder a la calidad migratoria de residente. Es importante resaltar que, en la práctica, esta fecha máxima de ingreso no se respeta y además ha generado que más migrantes busquen el acceso a la condición de refugiados, sobrecargando el sistema. También se requeriría eliminar el sistema de multas e introducir una amnistía para quienes tienen días de exceso de estadía en Perú, teniendo en cuenta que la mayoría de migrantes no cuenta con una calidad migratoria adecuada, por lo que no generan suficientes ingresos para sobrevivir y menos para pagar multas. Además, resulta necesario modificar las calidades de residencia existentes y crear otras nuevas, para realizar la transición del CPP a la calidad migratoria que otorga el carné de extranjería.

Por otro lado, es importante recordar que, además de la regularización migratoria, hay otras trabas para la integración socioeconómica de la población migrante venezolana. Los autores identifican al menos tres tipos de barreras en ese sentido: legales, las cuales tienen como raíz una ley, norma o protocolo del Estado; sociales, tales como la xenofobia; y barreras propias del mercado laboral, tales como las dificultades para encontrar oportunidades de trabajo debido a su falta de redes de contactos o acreditación de

<sup>4</sup>Introducido el 2020, el CPP constituye un mecanismo de regularización migratoria disponible para extranjeros de cualquier nacionalidad que hayan ingresado de manera irregular o regular al territorio peruano hasta octubre del 2020. No obstante, este documento no constituye una calidad migratoria y por ende no brinda acceso a los beneficiarios a un carné de extranjería.

sus competencias. Como respuesta, los autores consideran prioritarias cuatro opciones de políticas que aborden estas barreras.

Una de estas políticas es la mejora de las condiciones legales para la contratación de migrantes, exonerando a las micro y pequeñas empresas de la norma que limita la contratación de extranjeros a un 20% de su personal y 30% del total de su planilla de sueldos y salarios. También consideran necesario realizar campañas antixenofobia en redes y medios, además de campañas para promover la validez de los permisos laborales entre los empleadores. Finalmente, proponen conectar la mano de obra de migrantes con la demanda laboral del país, incluyendo a migrantes en el servicio público e implementando ferias de empleo y programas de intermediación laboral. En esa misma línea, plantean que se validen las competencias profesionales de los migrantes a través del servicio de certificación de competencias ofertado por el Estado.

La implementación de todas estas políticas presenta obstáculos. Uno de ellos es la poca voluntad política del Congreso para facilitar la integración de la población venezolana. Otro obstáculo es la diversidad de aristas que tiene la problemática y por

ende la necesidad de una acción coordinada entre los diferentes actores involucrados (Migraciones, RR.EE., MTPE, SUNEDU, etc.).

Debido a lo anterior, los autores recomiendan fortalecer la coordinación interinstitucional liderada por la Mesa de Trabajo Intersectorial para la Gestión Migratoria (MTIGM), con miras a una reforma estructural y articulada del sistema migratorio y de las políticas de integración socioeconómica de migrantes. Asimismo, se recomienda fortalecer el financiamiento del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE) para aumentar la capacidad de atención de su servicio público de empleo con enfoque de género, así como generar alianzas con la cooperación internacional y la sociedad civil para impulsar iniciativas innovadoras para la integración laboral de migrantes. Además, los autores resaltan la importancia de realizar trabajo de incidencia con decisores de política, especialmente con el Congreso, para poder llevar a cabo las reformas propuestas.

Finalmente, los autores presentaron una propuesta para la implementación progresiva de las opciones de políticas priorizadas, detallada a continuación:

## REGULARIZACIÓN MIGRATORIA

## INTEGRACIÓN LABORAL

### Medidas para los primeros 100 días

- Diseñar calidades migratorias nuevas y modificar calidades migratorias existentes para facilitar la regularización migratoria a largo plazo de la población venezolana.
- Elaborar proyecto de reforma legal para la creación y/o modificación de calidades migratorias y para la concesión de amnistía general de multas a extranjeros por exceso de estadía.
- Elaborar borrador de decreto supremo para la eliminación de fechas límites para la regularización migratoria y la eliminación de multas por exceso de estadía, así como para modificar y flexibilizar los requisitos de calidades migratorias regulados por el Reglamento de la Ley de Migraciones.
- Crear una coalición para la incidencia de reformas migratorias para la regularización migratoria con apoyo de la cooperación internacional y la sociedad civil.

- Elaborar proyecto de modificación de la ley de contratación de extranjeros para la exoneración de límite de contratación a pequeñas y microempresas.
- Definir requerimientos por parte del MTPE para ampliar la población objetivo de sus servicios públicos de empleo.
- Preparar solicitud de incremento de presupuesto del MTPE al MEF para ampliar la población objetivo de sus servicios públicos de empleo para el siguiente año.
- Diseñar campañas de información y cambio de actitud para combatir la xenofobia en coordinación con la cooperación internacional.

## REGULARIZACIÓN MIGRATORIA

## INTEGRACIÓN LABORAL

## Medidas al primer año

- Implementar campañas de incidencia por parte de la coalición dirigida a tomadores de decisiones con el fin de abogar por la reforma de procesos de regularización migratoria.
- Presentar modificación legislativa para la reforma de calidades migratorias y para la concesión de amnistía general a venezolanos.
- Emitir decreto supremo para la eliminación de fechas límites para la regularización migratoria y las multas por exceso de estadía, y para la flexibilización de requisitos de calidades migratorias.

- Presentar modificación legislativa para exonerar a pequeñas y microempresas de normas que las limitan en la contratación de extranjeros.
- Incrementar el público objetivo de los servicios nacionales de empleo por parte del MTPE, especialmente la bolsa de trabajo y la certificación de competencias, que atiendan tanto a nacionales como migrantes venezolanos.
- Implementar campañas que aborden la xenofobia entre la población nacional, impactando tanto en las redes sociales como en la población que no las usa de manera continua.

## Medidas a cinco años

- Monitorear el proceso de regularización migratoria de ciudadanos venezolanos en el Perú.
- Contar con una reforma general del sistema de migraciones que prepare al Perú como país de destino migratorio.

- Monitorear la inclusión laboral y financiera de la población venezolana en la encuesta nacional de empleo.
- Analizar y reportar beneficios fiscales producidos por la integración laboral de migrantes venezolanos.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Coordinadora Nacional de Derechos Humanos. (2020). *Informe alternativo al Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares. Perú 2020.*

DRC. (2022). *Protection Monitoring: Peru.*

Equilibrium CenDE. (2021). *Encuesta Población Migrante y Refugiada Venezolana en Perú.*

INEI. (2018). *Características sociodemográficas de la población venezolana censada en el año 2017.*

IRC. (2021). *Needs Assesment Report-Venezuelans in Peru.*

OIM. (2022). *Reunión Regional sobre Regularización Migratoria en el Contexto de la Movilidad Humana de Refugiadas y Migrantes de Venezuela.* OIM Perú.

UK Department for Communities and Local Development [DCLG]. (2009). *Multi-criteria analysis: a manual.*

Keeney, R. L. y Raiffa, H. (1976). *Decisions with Multiple Objectives: Preferences and Value Tradeoffs.*