

CSM

XXI Conferencia
Suramericana
sobre Migraciones

LIMA, 5 Y 6 DE DICIEMBRE DE 2023

“ANÁLISIS DE LOS INDICADORES DE GOBERNANZA DE LA MIGRACIÓN (IGM) A NIVEL REGIONAL”

Consultor: Cristián Orrego Rivera



SECRETARÍA TÉCNICA
CONFERENCIA SURAMERICANA
SOBRE MIGRACIONES (CSM)

CON EL APOYO FINANCIERO DE



FONDO DE
LA OIM PARA
EL DESARROLLO





Resumen ejecutivo

Este informe de línea de base tiene como objetivo caracterizar las estructuras de gobernanza de la migración en la región de América del Sur, utilizando la información contenida en los informes de nueve países que cuentan con datos validados por los gobiernos y publicados entre los años 2018 y 2022. La finalidad principal es identificar brechas en indicadores específicos y generar recomendaciones para mejorar la gobernanza de la migración en la región, con miras a orientar la actualización del Plan Estratégico de Desarrollo de la Migración Humana (PSDHM).

En términos metodológicos, se llevó a cabo un proceso que comenzó con la consulta a la base de datos de los Indicadores de Gobernanza de la Migración (IGM). Luego, se revisaron aspectos específicos reportados por los países en sus informes publicados. Se seleccionaron un total de 27 indicadores de los 96 diseñados en el Marco Integral de Gobernanza de la Migración (MiGOF), según relevancia para el PSDHM y prioridades de los países de la región. Estos indicadores fueron agrupados en seis tópicos: "acceso a derechos" (11 indicadores), "cambio climático" (tres indicadores), "género" (cinco indicadores) y "regularización" (ocho indicadores).

Una decisión metodológica relevante fue considerar a América del Sur como el área de estudio, presentando los resultados de forma agregada y no evaluar el desempeño de los países individualmente. A continuación, se presentan los hallazgos principales para cada uno de los tópicos de interés en los IGM a nivel nacional y también local.

Informes IGM nacionales



En el ámbito del acceso a derechos, la gobernanza migratoria ha demostrado una respuesta efectiva a las necesidades más urgentes de las personas migrantes en los países bajo análisis, como la educación, la salud, el empleo y la protección social, si bien hay excepciones donde se requiere un estatus migratorio permanente, o bien se limita el acceso en situaciones específicas.

En materia de cambio climático, la estructura institucional y/o normativa destinada a la gestión de emergencias durante situaciones de crisis presenta un área con un considerable potencial de mejora en lo que respecta a la integración de la población migrante en esta gestión y en el abordaje de las causas y consecuencias del desplazamiento debido al cambio climático.

En cuanto a la regularización, se verifican progresos en la institucionalidad encargada del control fronterizo, así como en los mecanismos de información, admisión y elegibilidad. La mayoría de los países bajo análisis poseen información clara acerca de las opciones de visa y cuentan con sistemas que permiten solicitarlas antes de la llegada al país. Asimismo, la capacitación del personal de frontera está incluida como un importante eje de fortalecimiento de esa labor. Es destacable la lucha contra la trata, que es transversal en todos los países bajo análisis.

Finalmente, en lo que respecta a género, se observan importantes desafíos, puesto que sólo la mitad de los países bajo análisis dispone de políticas o estrategias nacionales de migración que consideran las cuestiones de género. La promoción de la igualdad de género en la fuerza laboral sigue siendo una tarea pendiente, dado que únicamente uno de los nueve países examinados ha implementado medidas en esta dirección.

Informes IGM locales

En América del Sur, se ha publicado un total de 15 informes a nivel local sobre la gobernanza de la migración, y otros ocho están en proceso de elaboración. Estos informes provienen de los siguientes países: Argentina (2), Brasil (2), Chile (1), Colombia (5), Ecuador (4), y Perú (1). Los informes locales destacan varios aspectos clave, que reflejan los esfuerzos de los gobiernos y de las administraciones urbanas



para la gestión de la migración. Estos aspectos incluyen la generación de información relevante para la toma de decisiones, la capacidad de respuesta frente al aumento de la migración, el fomento del diálogo entre diferentes órdenes de gobierno y la promoción del aprendizaje y la inclusión.

Uno de los hechos destacados es la creación de instancias de planificación en lugares como Quilmes y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) en Argentina, que buscan desarrollar una agenda migratoria adaptada al ámbito local y proporcionar datos transparentes relacionados con la gestión migratoria. Además, se destaca la capacidad de respuesta de los gobiernos locales para abordar los desafíos y oportunidades que trae consigo la migración, mediante iniciativas como los operativos locales y consulados móviles¹.

El diálogo entre los niveles de gobierno es esencial para una respuesta coordinada a los desafíos de la migración, como lo demuestran los casos de Barranquilla y Bucaramanga. Por último, se promueven acciones de aprendizaje y sensibilización en ciudades como Quilmes, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Villa del Rosario, Quito, Manta y Lima, que incluyen capacitaciones en prevención de la discriminación y la promoción del respeto mutuo en contextos de rápido crecimiento de la población migrante.

De estos informes, se derivan varios desafíos, como la adaptación de las estructuras de gobernanza de la migración a las necesidades de poblaciones altamente vulnerables, tales como personas refugiadas, niños, niñas y adolescentes; el reconocimiento de las necesidades en todas las etapas del ciclo migratorio (origen, tránsito, destino y retorno); y la incorporación del enfoque del ciclo de vida en el diseño de políticas para abordar las necesidades diferenciales en función de la edad, el sexo y la pertenencia a grupos específicos. Esto es especialmente relevante

¹ <https://innovamigracion.iom.int/sites/g/files/tmzbd12401/files/2022-09/01%20-%20Consulados%20Integrales%20Moviles%20en%20Quilmes%20-%20Argentina%20%28Buenas%20Pr%C3%A1cticas%20-%20KM%20Hub%202022%29.pdf>



en contextos de alta movilidad migratoria, donde las personas enfrentan dificultades para acceder a servicios públicos básicos y a la protección social.

Recomendaciones para el cierre de brechas identificadas a través del mapeo²:

Si bien los informes IGM publicados por los países no contemplan recomendaciones, del análisis de estos se han identificado brechas en diversos aspectos de la gobernanza de la migración, de allí se han elaborado un conjunto de recomendaciones que apuntan a reducirlas.

1. Acceso a servicios sociales básicos

La salud y la educación, además de ser derechos básicos, son importantes predictores de las trayectorias de vida de las personas migrantes y sobre todo de su bienestar. Por ello, el acceso a la salud y a la educación debe estar garantizado para todas las personas en movilidad, independiente de su situación migratoria. Esto implica que las prestaciones de salud se otorguen sin ningún tipo de prerequisite, al menos en las atenciones de menor complejidad. En materia de educación también es sumamente necesario garantizar su acceso, que no exista distinción por estatus migratorio, al menos en los niveles básico y secundario, de manera que pueda estar consagrada en instrumentos con rango legal.

La protección social es todavía un aspecto restringido para muchas personas migrantes de la región, por lo que se recomienda que se realicen esfuerzos por ampliarla a todas sin distinción de su estatus migratorio. Específicamente, en el caso de las personas en situación migratoria irregular o en proceso de regularización, se les permita acceder a la protección social no contributiva.

2. Acceso al empleo y a la seguridad social

Sabemos que trabajar para generar ingresos es una necesidad imperiosa para las personas migrantes cuando llegan a su destino, por ello, es muy importante que las restricciones para acceder al mercado de trabajo sean mínimas, siendo posible que el documento de identificación expedido por la autoridad migratoria los habilite para

² Cabe destacar que el proceso de los IGM no considera la elaboración de recomendaciones, por tanto, aquellas que se incluyen en este documento representan productos del análisis de esta consultoría.



trabajar en el sector privado y en el público, con las excepciones que apliquen en este último caso. Asimismo, es recomendable que no existan diferencias entre trabajadores nacionales y trabajadores extranjeros en cuanto a condiciones laborales, tales como: salarios, duración de las jornadas y del contrato de trabajo, entre otras.

En el ámbito de la portabilidad de pensiones, si bien ocho de nueve países forman parte del Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social, se requiere ampliar la participación de países en acuerdos regionales como el MERCOSUR, lo que permitiría avanzar hacia la creación de convenios regionales y/o subnacionales, sobre todo, en un escenario de un constante crecimiento de trabajadores migrantes en los países de la región.

3. Vías regulares para la migración

El tiempo de espera de una respuesta a la solicitud del permiso de residencia puede afectar de manera importante la situación de las personas migrantes en el país de destino. Particularmente, en el otorgamiento de visas definitivas se recomienda que no se establezcan diferencias en los plazos de espera, ya que hay casos donde se establecen plazos distintos para los tipos de visas que conducen a la residencia definitiva, una requiere un año de residencia previa y la otra de dos años.

En materia de regularización, la recomendación apunta, por un lado, a fortalecer la capacitación del personal de frontera para la atención de las personas migrantes y, por el otro, fortalecer la integración de las funciones de seguridad y control con el fin de evitar la duplicación de recursos y también de información. Al mismo tiempo, se sugiere que los países establezcan alianzas con sus diásporas para potenciar su contribución al desarrollo del país, mediante programas atractivos que faciliten el retorno y hagan más efectiva su reinserción laboral.

Finalmente, es importante que para la reunificación familiar no existan diferencias entre categorías migratorias, ya que, en ciertos casos, es requisito contar con una residencia permanente, lo que prolonga en forma desmedida el tiempo de espera a



las familias, donde los más perjudicados suelen ser los niños, niñas y adolescentes, así como adultos mayores con necesidades de cuidado.

4. Migración y cambio climático

Dada la importancia creciente de la degradación ambiental, de los desastres y del cambio climático en la movilidad de las personas en los países de la región, se recomienda que aborden la migración por estas causas con un enfoque de derechos humanos. Asimismo, ante la ausencia de la movilidad humana en las políticas ambientales y de cambio climático en varios de los países bajo análisis, lo que se recomienda es incluirla explícitamente.

5. Género

Las evidencias sobre la situación de las mujeres en situación de movilidad sugieren la necesidad de aumentar su visibilidad, así como los géneros en las estadísticas migratorias, particularmente, en las relacionadas con el empleo con el fin de reducir prácticas discriminatorias e injustas por motivos de género. Lo anterior incluye realizar mayores esfuerzos por desglosar los datos por sexo para permitir el análisis de género.

1. Introducción

El presente informe constituye el tercer producto de la consultoría titulada 'Análisis de los Indicadores de Gobernanza de la Migración (IGM) a nivel regional'. El objetivo



principal de esta consultoría es realizar un diagnóstico exhaustivo de las estructuras de gobernanza de la migración con miras a actualizar el Plan Estratégico de Desarrollo de la Migración Humana (PSDHM).

Se presenta un análisis detallado de las estructuras de la gobernanza de la migración en la subregión de América del Sur, basado en la evaluación de una serie de indicadores a nivel nacional en nueve países: Argentina, Estado Plurinacional de Bolivia (en adelante, Bolivia), Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú y Uruguay. Además, se incluye un análisis de los perfiles IGM locales, identificando elementos relevantes en el ámbito de la gobernanza local de la migración. Para llevar a cabo este análisis, se revisó tanto la información de los perfiles IGM nacionales y locales como de la base de datos IGM en conjunto con las oficinas de país. El objetivo de esta revisión es recopilar información sobre el progreso de las estructuras de gobernanza de la migración y resaltar tanto las áreas en las que se ha avanzado como aquellas con potencial de desarrollo.

Es importante destacar que este informe no busca comparar a los países o ciudades, sino que se centra en caracterizar la región en su conjunto y tener una línea de base para desarrollar acciones específicas con el fin de mejorar la gobernanza de la migración. El énfasis está en la formulación de recomendaciones destinadas a cerrar brechas identificadas en indicadores y temas específicos.

El informe se estructura de la siguiente manera: en un primer apartado, se presentan antecedentes sobre los IGM y se describe la estrategia metodológica empleada para la elaboración del informe. A continuación, se exponen los resultados del análisis de cada uno de los indicadores seleccionados, proporcionando información descriptiva, identificando avances y áreas donde existen brechas en la región. También se dedica una sección al análisis de los IGM locales. En capítulos posteriores, se incluyen recomendaciones específicas para cada uno de los temas analizados, con el propósito de contribuir al abordaje de temas en necesidad de desarrollo y refuerzo para una migración segura, ordenada y regular. Finalmente, el informe presenta las conclusiones generales derivadas del análisis, abordando diferentes aspectos de la



gobernanza de la migración, las tendencias migratorias en la región y el potencial uso de los IGM, entre otros temas relevantes.

2. Antecedentes de los IGM

La necesidad de definir “políticas migratorias bien planificadas y gestionadas” derivadas de la meta 10.7 de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, que llama a “Facilitar la migración y la movilidad ordenadas, seguras, regulares y responsables de las personas, incluso mediante la aplicación de políticas migratorias planificadas y bien gestionadas” (ONU, 2015), dio lugar en el año 2015 a la creación del MIGOF y su bienvenida por parte de los estados miembros de la OIM. Este Marco ofrece un enfoque que permite definir los elementos esenciales que constituyen la base para una política migratoria bien gestionada (OIM, 2022). Asimismo, evalúa la gobernanza de la migración, la cual se encuentra definida en el glosario de la OIM de la siguiente forma, resaltando no solamente marcos legales si no también los procesos para la gestión de la migración:

“Marcos conjuntos de normas jurídicas, leyes, reglamentos, políticas y tradiciones, así como de estructuras organizativas (subnacionales, nacionales, regionales e internacionales), y procesos pertinentes que regulan y determinan la actuación de los Estados en respuesta a la migración en todas sus formas, abordando los derechos y obligaciones y fomentando la cooperación internacional (OIM, 2019a:103)”.

A partir de esto, y con el propósito de apoyar a los gobiernos en el establecimiento de políticas migratorias planificadas y bien gestionadas, en el año 2015 la OIM, en conjunto con *Economist Impact* desarrollaron los Indicadores de Gobernanza de la Migración (IGM). Esta metodología, permite a los países analizar la amplitud de sus estructuras de gobernanza de la migración, y se basa en un conjunto de unos 98 indicadores distribuidos en las siguientes seis dimensiones en que se estructura una buena gobernanza migratoria, según el MIGOF:

- Derechos de las personas migrantes
- Enfoque de gobierno integral
- Alianzas



- Bienestar socioeconómico
- Movilidad es situaciones de crisis
- Migración segura, ordenada y regular.

Si bien los IGM no buscan medir los resultados de las políticas migratorias o su eficacia institucional, constituyen, sin embargo, “un marco de referencia que ofrece información sobre las medidas políticas que los países podrían tomar a medida que avanzan hacia una buena gobernanza de la migración” (OIM, 2022:8). Asimismo, se inscriben en el marco de un proceso voluntario, en el que los países participan de manera activa a lo largo del proceso.

El proceso de implementación de los IGM consta fundamentalmente de cuatro momentos: i) lanzamiento del proceso en coordinación con el gobierno y la oficina OIM en el país; ii) recopilación y análisis de datos; iii) reunión multisectorial, y; iv) publicación del informe.

Durante la etapa de recopilación y análisis de datos se colecta información para todos los indicadores por medio de revisiones documentales complementadas con entrevistas a expertos locales y representantes gubernamentales que son identificados con el apoyo de la oficina de la OIM en el país respectivo. Este proceso es implementado por expertos/as de *Economist Impact* en coordinación con el equipo IGM global y las oficinas OIM locales. Toda la información recopilada se integra en la base de datos de los IGM, mientras que aquellas áreas o temas identificados como prioritarios para el contexto donde se realiza el análisis, son resaltadas en el Perfil IGM.

Los resultados preliminares del Perfil IGM son presentados en una reunión multisectorial. En esta etapa la participación del Gobierno Nacional permite que se familiarice con la información propiciando para orientar su uso en la definición de sus políticas migratorias (OIM, 2022). Finalmente, una vez el Perfil IGM ha sido validado por la oficina OIM en el país y el gobierno, se procede a su publicación en el Portal de Datos sobre Migración.

En general, las preguntas IGM indagan sobre la existencia de determinadas políticas, instituciones y mecanismos de coordinación relacionados con diferentes aspectos de



la gobernanza migratoria. Las respuestas a las preguntas IGM se clasifican generalmente de una manera que permite una fácil interpretación (sí/parcialmente/no) con orientaciones claras para los recolectores de datos con relación a qué respuesta aplica en diferentes casos. La respuesta “Sí” implica que una política, institución o mecanismo de coordinación está bien desarrollado, es decir, existe formalmente, y se encuentra respaldado por una ley o un decreto, sus disposiciones se implementan en la práctica y se actualizan periódicamente. La respuesta "Parcialmente" puede significar que tal política, institución o mecanismo no existe, aunque se implementaron algunas medidas ad hoc en la práctica, o si existe, se ha vuelto obsoleta. Además, esta respuesta puede significar que el área correspondiente de la gobernanza de la migración tiene potencial para un mayor desarrollo. Finalmente, un “No” significa que no se cumple ninguna de las condiciones, pero que en todo caso el área correspondiente de la gobernanza migratoria tiene potencial para desarrollarse. (OIM,2022).

Por otro lado, desde el año 2018, la OIM implementa los IGM a nivel local, bajo el propósito de promover la discusión respecto de la gobernanza de la migración en diferentes niveles territoriales. Los IGM a nivel local permiten complementar la información obtenida en los informes nacionales, y de esta manera lograr un panorama más completo de la gobernanza en un determinado país.

Los objetivos de los IGM a nivel local son los siguientes:

- Ayudar a las autoridades locales a hacer un balance de las iniciativas migratorias existentes;
- Fomentar el diálogo sobre migración entre el gobierno nacional y las autoridades locales;
- Permitir que las autoridades locales aprendan las unas de las otras mediante el intercambio de experiencias sobre los retos comunes y la búsqueda de posibles soluciones.

Al igual que en el caso de los IGM nacionales, el proceso de los IGM a nivel local son voluntarios, es decir, se realizan en municipios, ciudades y estados que hayan solicitado ser parte del proceso, y mediante un proceso consultivo, lo cual implica



que las autoridades locales se involucran en todas las fases del proceso. Asimismo, este proceso reconoce y refleja las particularidades locales, asumiendo que las autoridades locales cuentan con diferentes capacidades y competencias en materia de gobernanza de la migración.

3. Estrategia metodológica del estudio

El objetivo general de esta consultoría apunta a desarrollar un análisis de un número acotado de Indicadores de Gobernanza de la Migración de algunos países de América del Sur con informes elaborados y/o publicados: Argentina³, Chile, Colombia, Bolivia, Brasil, Ecuador, Paraguay, Perú y Uruguay⁴, en base a los objetivos del Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular. Se busca que los resultados orienten el proceso de actualización del PSDHM.

Asimismo, este informe se ha construido a partir de preguntas de investigación previamente establecidas, que abordan cuestiones relacionadas con los avances y desafíos en la gobernanza de la migración en la región, la revisión y caracterización de las iniciativas y estrategias implementadas por los países, y el estado actual de la gobernanza de la migración a nivel regional. A continuación, se detallan los objetivos y la metodología de este estudio:

(a) Objetivo general:

Elaborar un diagnóstico referido a América del Sur, que permita caracterizar las estructuras de la gobernanza de la migración, sobre la base de un conjunto de 27 indicadores IGM seleccionados.

(b) Objetivos específicos:

³ En el caso específico de Argentina, se cuenta con un informe elaborado, pero que aún no ha sido publicado.

⁴ En el caso de la República Bolivariana de Venezuela se hizo una búsqueda de información en los portales oficiales del gobierno de Venezuela y no se encontró información publicada sobre los tópicos de interés.



- (i) Identificar y describir hallazgos relevantes para América del Sur que se desprenden del análisis de los IGM;
- (ii) Identificar brechas en indicadores específicos;
- (iii) Generar recomendaciones orientadas a mejorar la gobernanza de la migración en la región, y su eventual traducción en políticas públicas.

(c) Metodología

(i) Análisis de datos a nivel nacional

Existen algunas definiciones metodológicas previas que orientan el estudio. En primer lugar, la unidad de análisis es la región de América del Sur en su conjunto, por tanto, las conclusiones refieren a resultados agregados de los países que integran la región y no a países en específico. Para esto, se analizó a la región en relación con cada uno de los indicadores seleccionados. También se desprenden recomendaciones específicas dirigidas a acortar las brechas identificadas entre los países bajo análisis.

Hay que destacar que, en sintonía con la metodología de los IGM, la idea no es clasificar a los países en función de su desempeño en los indicadores, es decir, un ranking de países en materia de gobernanza de la migración. Tanto el análisis por indicador, como las recomendaciones, no exhiben las diferencias entre los países en cuanto a sus grados de avance o rezago.

Para efectos del análisis de la información, se ha decidido utilizar dos fuentes de manera indistinta: los perfiles de los IGM por país, los cuales representan documentos validados y publicados; y la matriz de indicadores IGM, que constituye un insumo de base manejado por la OIM, y a partir del cual se construyen los perfiles según áreas prioritarias identificadas por los países en los informes que se focalizan en ciertos aspectos de los casi 100 indicadores.

(ii) Limitaciones



En primer término, dado que, además de la elaboración de un diagnóstico, se pretende construir una línea base respecto de las estructuras de la gobernanza de la migración en la región, se presenta la situación de que en la mayoría de los casos (países) bajo análisis, este proceso no ha podido contar con información actualizada⁵. Por otro lado, se ha desestimado la búsqueda de información secundaria disponible en internet (prensa o páginas web), puesto que es información que no está validada por los países.

En cuanto al proceso de recopilación de información, este consistió en revisar en detalle los informes de los IGM nacionales publicados en el Portal de Datos sobre Migración (<https://www.migrationdataportal.org/es>), elaborados a la fecha por los nueve países que conforman este estudio, así como de la información contenida en la matriz IGM. Cabe destacar que para el análisis de cada uno de los indicadores se utilizó de manera indistinta información contenida en estas dos fuentes de información mencionadas: informes IGM publicados y matriz IGM. Además, en el caso de la información contenida en la matriz, aunque parte de ella no se encuentra publicada y es de uso exclusivo interno de la OIM, es pertinente relevar que se ha considerado como una fuente de datos válida, pues la información que se encuentra en ella fue elaborada de manera consultiva y conjunta con los gobiernos que participan del proceso de los IGM.

De manera similar, las recomendaciones presentadas en este informe se realizan sobre la base de los temas abordados mediante los indicadores seleccionados, y tienen como objetivo identificar elementos que sirvan de base para sugerir medidas destinadas a reducir las brechas, en aquellos casos que esto se identifique. En algunos escenarios, estas recomendaciones establecen estándares mínimos que deberían orientar las acciones de los países en áreas específicas.

Finalmente, las conclusiones que se desprenden del análisis de los IGM nacionales se encuentran relacionadas con las preguntas que se plantearon al inicio del proceso, las cuales dicen relación con la identificación de áreas bien desarrolladas y áreas de

⁵ Cabe mencionar que, en la recopilación de datos solamente dos de los nueve países con perfiles IGM actualizaron la matriz de indicadores.



mejora, y la relación de éstas con los temas prioritarios de la gobernanza de la migración a nivel regional. De esta forma, se plantean también conclusiones a modo de recomendaciones, que abordan diferentes ámbitos del proceso de los IGM, y que se orientan a hacer de éstos un recurso valioso para las políticas públicas en materia de migración.

(iii) Análisis de datos a nivel local

Por otro lado, cabe mencionar que se pretende también caracterizar las estructuras de la gobernanza de la migración a nivel local, a partir de un análisis que se centra en la información contenida en los perfiles los IGM locales publicados en el Portal de Datos sobre Migración. Sin embargo, para esta caracterización, a diferencia del análisis de los IGM nacionales, no se han seleccionado indicadores específicos. Esto, debido a que la realidad territorial de las diferentes ciudades analizadas es diversa y compleja, sobre todo, si se considera el caso de algunas ciudades fronterizas, o, en algunos casos, la existencia de limitaciones que poseen los gobiernos locales a raíz de las políticas nacionales de descentralización.

Vale decir que el propósito de la consultoría está representado por el caracterizar la gobernanza de la migración a nivel regional, centrando el análisis en la información obtenida a nivel nacional, siendo de este modo la caracterización a nivel local un complemento de lo anterior. Esto explica que el análisis de la gobernanza de la migración a nivel local sea menos exhaustivo en este informe, y que gran parte de su contenido se centre en un análisis de las estructuras de la gobernanza de la migración a nivel nacional. Dicho esto, el análisis de las estructuras de la gobernanza de la migración a nivel local en este informe se desarrolla tomando como referencia los objetivos de los IGM locales mencionados anteriormente. Por tanto, los ámbitos de análisis que se derivan de dichos objetivos, y que son considerados en este estudio son:

- Información para la gestión de la migración
- Capacidad de respuesta de los gobiernos locales
- Diálogo entre nivel nacional y local
- Promoción del aprendizaje.



Si bien los IGM locales considerados son aquellos cuyos perfiles se encuentran publicados, a la fecha existen cinco informes locales que se encuentran en las últimas fases de validación, además de otros tres que están en fase de recolección de datos para la matriz. De esta manera, los informes locales considerados en el presente estudio son los siguientes:

- Argentina: Quilmes (2022) y la CABA (2022);
- Brasil: San Pablo (2019) y Foz de Iguazú (2022);
- Chile: Santiago (2022);
- Colombia: Barranquilla (2021), Bucaramanga (2022), Villa del Rosario (2021) y Medellín (2022); Cúcuta (2021);
- Ecuador: Cuenca (2022), Manta (2022), Tulcán (2022) y Quito (2021);
- Perú: Lima (2022).

Por otro lado, los informes que se encuentran en proceso de elaboración a la fecha de redacción de este informe son:

- Chile: Arica;
- Brasil: Manaus, Rio de Janeiro;
- Ecuador: Guayaquil, Huaquillos, Lago Agrio;
- Perú: La Cruz;
- Uruguay: Montevideo.

4. Presentación de resultados

(a) Análisis de IGM Nacionales

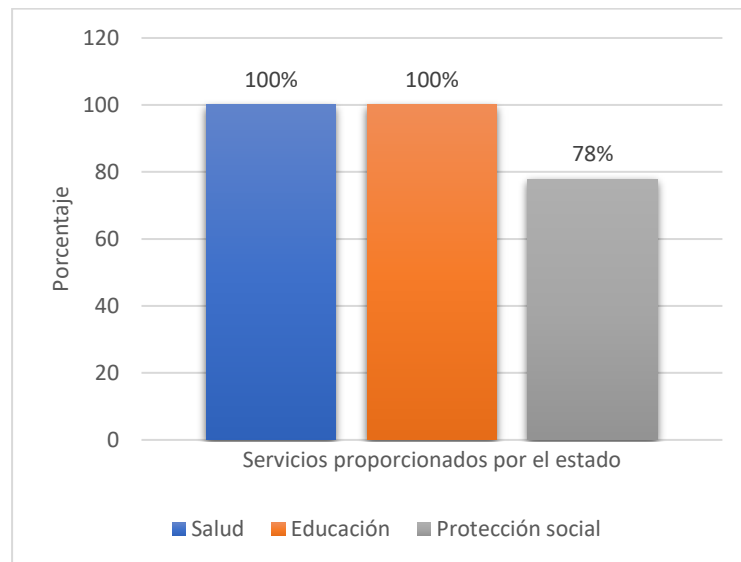
A partir de los cuatro tópicos relevados se seleccionaron los indicadores para el análisis. De tal modo, en el tópico “Acceso a derechos”, se seleccionaron 12 indicadores, que abordan temas relativos a educación, salud, protección social, reunificación familiar, trabajo y residencia definitiva. El segundo tópico, “Cambio climático”, se seleccionaron cuatro indicadores, relacionados con la movilidad de la



población migrante en situaciones de crisis. El siguiente tópico, “Regularización”, cuenta con ocho indicadores, y el cuarto tópico, correspondiente a “Género”, con cinco indicadores.

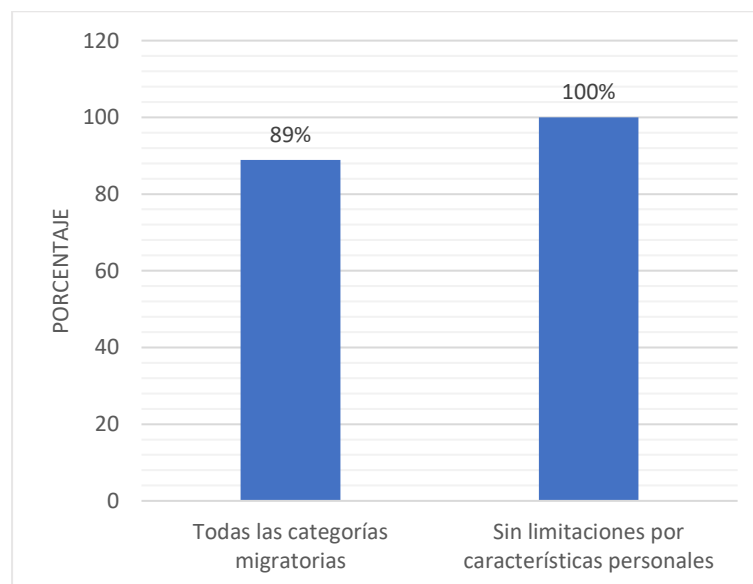
(i) Tópico “Acceso a derechos”

Gráfico 1. Porcentaje de países donde las personas migrantes tienen el mismo estatus que las nacionales para acceder servicios sociales básicos



Fuente: Basado en información para nueve países de América del Sur con informes publicados.

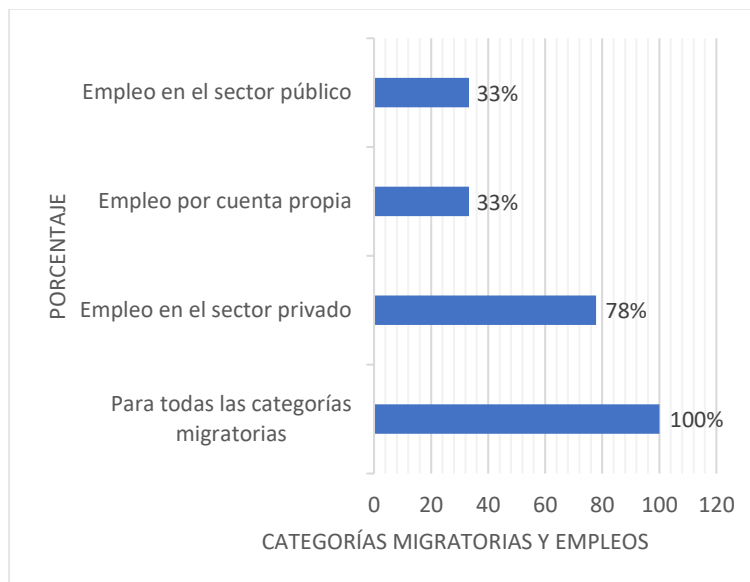
Gráfico 2. Porcentaje de países en los que es posible la reunificación familiar para todas las categorías de visa y sin limitaciones por características personales





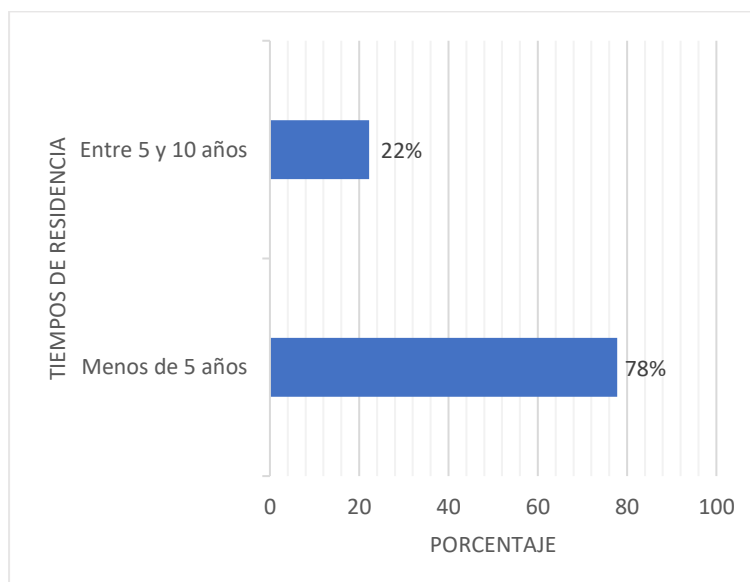
Fuente: Basado en información para nueve países de América del Sur con informes publicados.

Gráfico 3. Porcentaje de países donde el acceso al trabajo para las personas migrantes es en las mismas condiciones que los nacionales



Fuente: Basado en información para nueve países de América del Sur con informes publicados.

Gráfico 4. Porcentaje de países según años que residentes extranjeros necesitan para convertirse en nacionales



Fuente: Basado en información para nueve países de América del Sur con informes publicados.



Indicador 1: ¿Todas las personas migrantes tienen el mismo estatus que los ciudadanos en el acceso a los servicios de salud financiados por el Estado?

En todos los países analizados, las personas migrantes tienen el mismo estatus que las personas nacionales en relación con el acceso a los servicios de salud financiados por el Estado. Esto se encuentra consagrado tanto en las constituciones, como en leyes de migración o de salud, además de decretos específicos. En relación con esto, cabe destacar que, en la mayoría de los casos, la disposición normativa o reglamentaria que garantiza el acceso a salud por parte de las personas migrantes deriva de una norma constitucional que garantiza la salud a todas las personas.

Tres de los países analizados cuentan con sistemas de salud universales y gratuitos que abarcan a las personas migrantes, independientemente de su situación migratoria, siempre y cuando no estén ya cubiertas por algún otro sistema de salud.

En uno de los países examinados, las personas en situación migratoria irregular deben demostrar carencia de recursos para poder acceder al régimen de prestaciones de salud del Estado. En otro caso, las personas extranjeras que han estado privadas de libertad y son liberadas por beneficios penitenciarios mantienen su acceso al Seguro Integral de Salud durante el cumplimiento de la condena, siempre que estén en situación de pobreza o pobreza extrema y carezcan de otro seguro de salud, según la normativa vigente.

En otro caso, las personas en situación migratoria irregular sólo pueden acceder a atención médica en situaciones de urgencia. Además, cabe destacar que, en este mismo país, se han implementado medidas específicas para un grupo poblacional concreto, en este caso, las personas migrantes provenientes de la República Bolivariana de Venezuela (en adelante, Venezuela). Esto implica que estas personas, mediante el Permiso Especial de Permanencia (PEP), pueden acceder a los servicios básicos que se prestan a nacionales, al menos por un plazo de dos años.



Indicador 2: ¿Todas las personas migrantes tienen el mismo estatus que los ciudadanos para acceder a la educación y la formación profesional financiadas por el Estado?

En todos los países bajo análisis, se identifica que el acceso a la educación está asegurado tanto para las personas nacionales como para las personas migrantes. No obstante, existen disposiciones particulares que se aplican en relación con los niveles educativos secundarios y profesionales, así como en lo que concierne al estatus migratorio. En relación con este último punto, en dos de los países analizados, el acceso depende del estatus migratorio.

En el primer caso, el acceso a la educación básica está condicionado por el requisito de residencia; mientras que, en el otro caso, para el proceso de inscripción en el nivel básico se requiere la presentación de un documento de identificación válido para la autoridad migratoria. Este documento puede ser el carnet, pasaporte o permiso de residencia. En caso contrario, se debe presentar una declaración jurada.

Además, en cuanto a la educación superior, en uno de los países analizados no se garantiza el acceso a migrantes en situación irregular. En contraste, en otro de los países, se exige un certificado de capacidad financiera para obtener el carné de extranjería y acceder a la educación superior después de la educación secundaria.

Al igual que en el caso del acceso a los servicios de salud, en uno de los países estudiados se ha implementado medidas específicas en el caso de estudiantes provenientes de Venezuela.

Indicador 3: ¿Qué categorías de migrantes tienen igual acceso a la protección social?

En siete de los nueve países que han sido objeto de análisis, la igualdad en el acceso a la protección social se encuentra asegurada para las personas migrantes, en los mismos términos que para las personas nacionales. No obstante, en los dos países restantes, el acceso a la protección social presenta distinciones según las categorías



migratorias. En estos casos, los residentes de larga duración, aquellos con autorización de reagrupación familiar, así como los trabajadores temporales, son las categorías que tienen la capacidad de acceder a estas medidas de protección.

Adicionalmente, en una instancia particular, se ha establecido la garantía de acceso a la protección social para los residentes temporales que estén en posesión de un carné válido por un período de dos años.

En lo que respecta a la protección social no contributiva, un país analizado, dispone de requisitos especiales para el acceso, que dicen relación con el hecho que la persona cuente con residencia efectiva en el país.

Indicador 4: ¿Tiene el gobierno acuerdos con otros países sobre la portabilidad de los derechos de seguridad social y los beneficios ganados, incluidas las pensiones de vejez?

La totalidad de los países cuentan con convenios de portabilidad de derechos de seguridad social y pensiones. De manera específica, se destaca la existencia del Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social, al cual suscriben ocho de los nueve países en análisis. Por otro lado, los nueve países cuentan con convenios bilaterales, y cuatro países con convenios en el marco del MERCOSUR.

Indicador 5: ¿Para qué categorías de visa o residencia es posible la reunificación familiar?

En ocho de los nueve países sometidos a análisis, se ha establecido la posibilidad de llevar a cabo la reunificación familiar en todas las categorías de visa disponibles. No obstante, en el país restante, se exigen requisitos adicionales vinculados a la situación migratoria. Específicamente, se requiere que las personas posean un tipo de visa específico para poder solicitar la reunificación familiar.

En cada uno de estos países, se reconoce la importancia de la reunificación familiar para cónyuges, padres e hijos/hijas. Además, en un caso particular este derecho se extiende



a familiares de segundo grado. De manera similar, en otro país, se contempla la posibilidad de reunificación para personas nacionales que retornan al país.

Indicador 6: ¿Qué categorías de residentes extranjeros tienen igual acceso al empleo que los nacionales?

En todos los países analizados, el acceso al empleo para las personas migrantes está permitido para todos los tipos de visa, aunque se detectan restricciones en algunos países respecto de las temporales que se traducen en la imposibilidad de cambiar de empleador o de trabajo cuando el permiso se otorgó por motivos de salud.

Asimismo, en el caso de los países miembros y asociados al MERCOSUR, estos cuentan con una visa que facilita la movilidad laboral, otorgando permiso de trabajo a las personas que forman parte de estos Estados.

Se destaca el caso de un país (que no pertenece al MERCOSUR), en el cual no existe un permiso de trabajo que las personas deben tramitar, sino más bien un carnet de extranjería que les permite acceder al empleo registrado.

En tres casos, la ley estipula límites a la contratación de trabajadores extranjeros. En un caso el Código del Trabajo estipula que el 85 por ciento, a lo menos, de los trabajadores que sirvan a un mismo empleador debe ser nacional. Sin embargo, se exceptúa de esta disposición el empleador que no ocupa más de veinticinco trabajadores. En un caso, dos tercios de la planilla de las empresas debe estar compuesta por trabajadores nacionales. En un caso, los empleados extranjeros están limitados al 20% del número total de trabajadores y los salarios están limitados al 30% del total de la planilla de sueldos y salarios. Asimismo, los contratos de trabajo no pueden ser de plazo mayor de tres años. Finalmente, se destaca un caso, en el cual, si bien la ley prevé que los residentes en situación irregular no podrán realizar tareas remuneradas o lucrativas por cuenta propia o ajena, el marco legal migratorio y laboral tutela los derechos laborales surgidos de la relación de trabajo independientemente de la situación administrativa migratoria y del carácter formal o informal de la contratación.

Indicador 7: ¿Todos los residentes extranjeros pueden aceptar cualquier empleo en el sector privado en las mismas condiciones que los nacionales?



En siete de los nueve países bajo análisis los residentes extranjeros pueden aceptar cualquier empleo en el sector privado en las mismas condiciones que los nacionales. En los dos restantes se solicitan requisitos adicionales. En un caso, existe un límite al número de trabajadores extranjeros contratados por una empresa, un límite al salario que percibe un trabajador extranjero, y un límite a la duración del contrato. En otro caso, se requiere de una oferta de contratación de la empresa para poder acceder al empleo.

Indicador 8: ¿Todos los residentes extranjeros pueden aceptar un empleo en el sector público en las mismas condiciones que los nacionales (excluyendo el ejercicio de la autoridad pública, por ejemplo, policía, defensa, jefes de unidades o divisiones, pero sin excluir a los funcionarios públicos y al personal permanente)?

Solamente en tres de los nueve países bajo análisis los residentes extranjeros pueden aceptar un empleo en el sector público en las mismas condiciones que las personas nacionales. En otros cuatro de los países en los cuales no existen las mismas condiciones, sólo las personas nacionales o nacionalizadas pueden acceder a este empleo, mientras que, en dos países, existen limitaciones específicas con relación a las personas extranjeras, las cuales se vinculan con requisitos de documentación específicos y con los plazos de permanencia en el trabajo.

Indicador 9: ¿Qué categorías de residentes extranjeros tienen igual acceso al trabajo por cuenta propia que los nacionales?

En tres de los nueve países analizados, el acceso al trabajo por cuenta propia se da en igualdad de condiciones respecto de las nacionales en todas las categorías



migratorias. De los seis restantes países, cinco países consideran excepciones a ciertas categorías de residencia temporal, y un país, sólo considera el acceso al trabajo por cuenta propia a personas que cuenten con un permiso de residencia permanente.

Indicador 10: ¿Todos los residentes extranjeros temporales tienen derecho a solicitar un permiso de residencia indefinido en igualdad de condiciones?

En ocho de los nueve países bajo análisis todas las personas residentes extranjeras temporales tienen derecho a solicitar un permiso de residencia indefinido en igualdad de condiciones. Solamente en un caso, esta situación se da de manera parcial, debido a que se excluyen las categorías de residencia temporal relacionadas con estudio y salud.

Con relación al tiempo de residencia temporal que las personas solicitantes deben tener, los requisitos van desde un año, hasta cinco años. Asimismo, el requisito de presentar un certificado de antecedentes penales es indispensable en cuatro de los ocho países.

Indicador 11: ¿Después de cuántos años los residentes extranjeros pueden convertirse en nacionales?

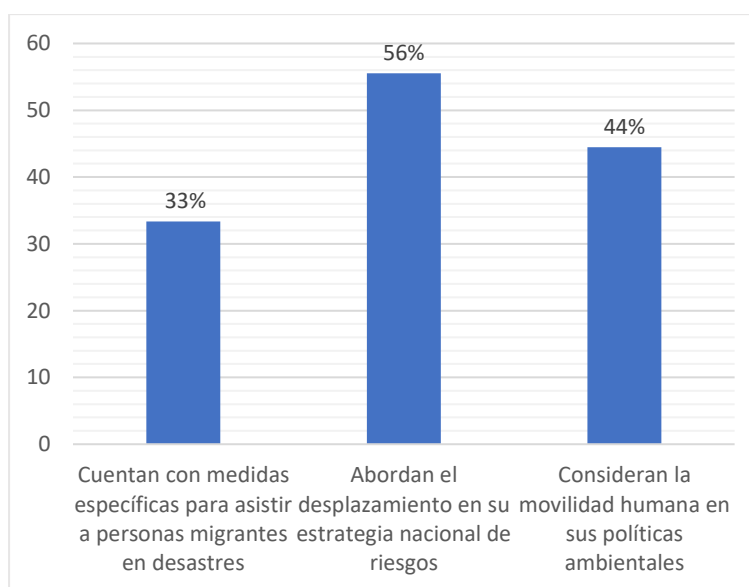
En siete de los nueve países bajo análisis, las personas residentes extranjeras pueden convertirse en nacionales después de menos de cinco años. En los dos países restantes este período es de entre cinco y 10 años. En un caso, existe el requisito de residencia ininterrumpida durante dos años.

En un país se consideran causales de nacionalización el matrimonio con una persona nacional, tener un hijo o hija en territorio nacional, haber cumplido con el servicio militar y haber prestado algún servicio al país; mientras que, en otro caso, se solicita

como parte de los requisitos contar con capacidad civil, manejo del idioma y presentar un certificado de antecedentes penales o de rehabilitación.

(ii) Tópico “Cambio climático”:

Gráfico 5. Porcentaje de países con consideraciones de movilidad humana en sus políticas ambientales y de gestión de emergencias.



Fuente: Basado en información para nueve países de América del Sur con informes publicados.

Indicador 12: ¿Existe un marco de gestión de emergencias con medidas específicas para brindar asistencia a las personas migrantes antes, durante y después de la crisis en el país?

Entre los nueve países analizados, únicamente tres disponen de un marco de gestión de emergencias que incluye medidas específicas. Tres países cuentan con dicho marco de forma parcial, mientras que tres carecen de esta estructura. Entre los países que han avanzado en la incorporación de personas migrantes, destaca su consideración en todas las fases de la gestión de desastres y su respuesta.



Indicador 13: ¿Existe una estrategia nacional de reducción del riesgo de desastres con disposiciones específicas para prevenir y abordar los impactos de desplazamiento de los desastres?

Si bien los países cuentan con estrategias nacionales de reducción de riesgo, en cinco de los nueve países, se incluyen disposiciones específicas para abordar los desplazamientos ocurridos en contextos de desastres. Cabe destacar un caso que avanzó hasta la elaboración de directrices específicas, como lo es la “Guía para la coordinación del desplazamiento de personas en la acción humanitaria”. De los restantes, un país cumple parcialmente esta condición. Asimismo, en un caso, la estrategia incluye la participación de los gobiernos provinciales.

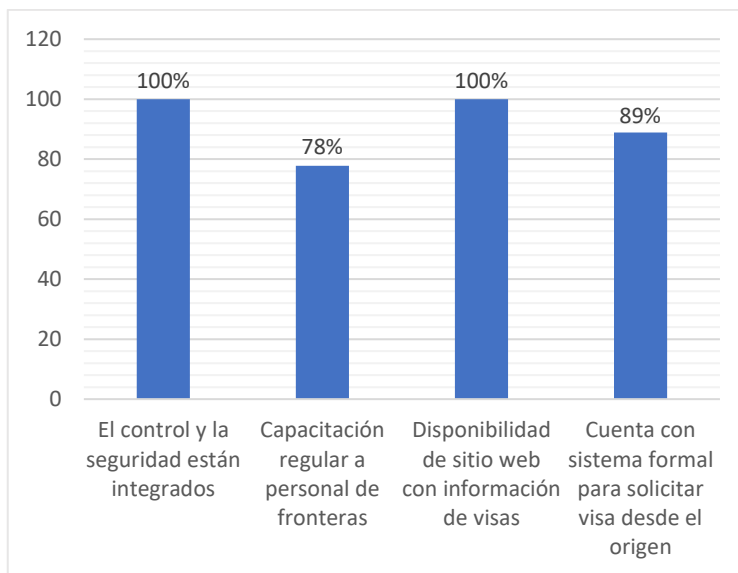
Indicador 14: ¿El país incluye consideraciones de movilidad humana en sus políticas ambientales y de cambio climático relevantes?

De los países bajo análisis, cuatro de ellos incluyen consideraciones de movilidad humana en sus políticas ambientales y de cambio climático. De los restantes, dos países presentan una consideración parcial.

Cabe destacar que, en un caso, esta consideración está referida a la migración interna, campo-ciudad.

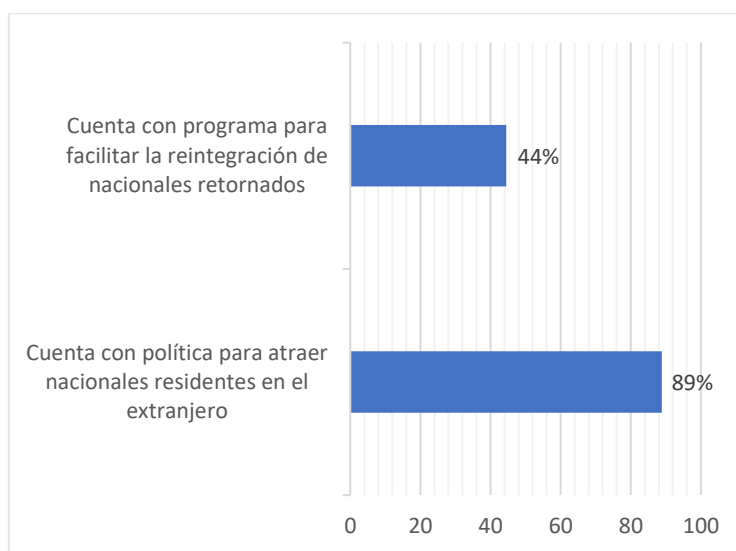
(iii) Tópico “Regularización”:

Gráfico 6. Porcentaje de países con servicios para el control de fronteras y la regularización.



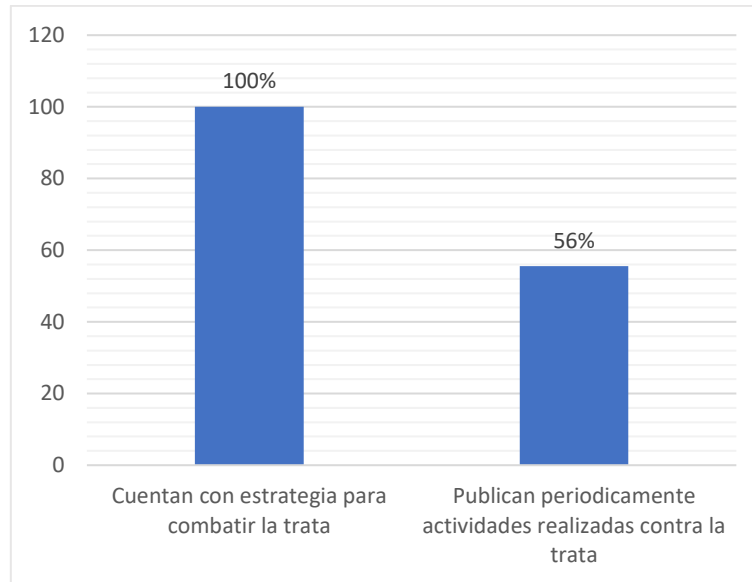
Fuente: Basado en información para nueve países de América del Sur con informes publicados.

Gráfico 7. Porcentaje de países con políticas y programas para facilitar el retorno y la reinserción de nacionales.



Fuente: Basado en información para nueve países de América del Sur con informes publicados.

Gráfico 8. Porcentaje de países con estrategias y/o publicaciones contra la trata de personas.



Fuente: Basado en información para nueve países de América del Sur con informes publicados.

Indicador 15: ¿Existe un organismo encargado de la seguridad y del control integrado de fronteras?

En los nueve países se cuenta con un organismo responsable de la seguridad y el control de fronteras integrado. En uno de ellos el Ministerio de Gobierno tiene la responsabilidad, a través de la Subsecretaría de Migración, del control y la seguridad de las fronteras. En otro país, la Superintendencia Nacional de Migraciones tiene puestos de control migratorio y/o fronterizo para registrar a toda persona, nacional o extranjera, que ingresa o sale del país. En siete países estas oficinas de gobierno dependen del Ministerio del Interior o su equivalente, a excepción de un país, donde el organismo encargado del control depende del Ministerio de Relaciones Exteriores a través de la Unidad Administrativa Especial Migración, responsable de "Ejercer la vigilancia y el control migratorio de nacionales y extranjeros en el territorio nacional".

Indicador 16: ¿El personal fronterizo recibe capacitación específica y regular (por ejemplo, capacitación específica, así como idiomas, género y aspectos culturales)?



La capacitación del personal que trabaja en fronteras es proporcionada de manera regular en siete de los nueve países bajo análisis, mientras dos lo hacen parcialmente. Existe diversidad temática en las capacitaciones que se realizan, desde técnicas para la identificación de pasaportes falsos y de coronavirus, idiomas, trata de personas, identificación y tratamiento de víctimas, derechos humanos, género, normativa, entre otros.

Indicador 17: ¿Tiene el gobierno un sitio web que describa claramente las opciones de visa?

Todos los países bajo análisis cuentan con un sitio web donde aparecen los tipos de visa que otorga el país, así como los permisos de residencia. Uno de los países analizados, tiene los requisitos de cada visa distinguiendo país de origen. Algunos sitios web dan la opción de hacer consultas y de hacer las solicitudes de visa en línea. También proporcionan información adicional como preguntas frecuentes, la normativa y los procedimientos asociados a cada tipo de visa (temporaria o permanente).

Indicador 18: ¿Existe un sistema formal para solicitar tipos de visa específicos antes de la llegada?

De los nueve países, ocho cuentan con un sistema formal y uno de manera parcial (que la visa sólo se puede obtener una vez llegada la persona al país). En los que existe el sistema formal, solo en dos casos es totalmente en línea, mientras que en seis países es mixto, es decir, a distancia y presencial. Cabe destacar que, con relación a esto último, tanto los documentos necesarios como la posibilidad de realizar los trámites en línea o presencial varía país a país, según las condiciones que dispone cada uno de los consulados.



Indicador 19: ¿Existe actualmente un programa gubernamental formal o una política específica centrada en atraer a nacionales que emigraron del país de origen (por ejemplo, exenciones fiscales)?

Los programas para incentivar y facilitar el regreso de nacionales están presentes en todos los países analizados. De los nueve países, ocho cuentan con estos programas y uno de manera parcial, ya que, en este último caso, no existe un programa específico para ello. Por ejemplo, en un país las personas retornadas, de manera voluntaria o no, pueden importar efectos personales sin necesidad de pagar aranceles o impuestos. Asimismo, se les facilita la certificación de los oficios que pudieron haber adquirido en el extranjero, además de garantizarles el acceso a la educación. En uno de los países analizados, estos programas están parcialmente integrados, ya que se cuenta con una plataforma dedicada a la población de retorno. En otro caso, el beneficio consiste en eximirlos del pago de aranceles o de reducir su monto para la importación del menaje de casa, equipos de trabajo y vehículos. Asimismo, las personas que adscriben al programa de retorno pueden acceder a una pensión y programas de emprendimiento, a la inclusión socio-económica, a una vivienda, a la reunificación familiar, a la inserción educativa en el nivel correspondiente y a la inserción laboral.

Finalmente, en un caso, estos programas están orientados al desarrollo de la ciencia y la tecnología, al apuntar a la repatriación de investigadores nacionales.

Indicador 20: ¿Existe un programa gubernamental formal o una política dedicada que se centre en facilitar la reintegración de los nacionales que regresan?

De los nueve países, cuatro cuentan con programas gubernamentales dirigidos a facilitar la reintegración de ciudadanos nacionales que regresan. Uno de los programas, tiene por objetivo vincular y fortalecer a la comunidad de nacionales en el exterior; también ofrece programas de apoyo para personas retornadas específicamente en retorno laboral y retorno productivo. Adicionalmente, el mismo país cuenta con el *Plan retorno*, que brinda alternativas y acompañamiento a los y las



migrantes que retornan al país para la inserción laboral, así como capacitación para que puedan emprender. En otro caso, la Ley de Reinserción Económica y Social para el Migrante Retornado establece que las personas retornantes y sus familias tienen el derecho a solicitar apoyo y orientación de entidades del Estado en las áreas legales, educativas, de salud y de desarrollo económico. Asimismo, en otro caso, la Oficina de Retorno y Bienvenida ofrece apoyo a todas las personas que regresan al país después de dos años fuera de este. Estos apoyos incluyen: cobertura total en salud pública por un año, además de telefonía fija, móvil e internet por 90 días, además de la garantía de alquiler.

Finalmente, destaca el caso de un país, que cuenta con una política educativa orientada a promover la educación a distancia a nivel primario y secundario a nacionales en el exterior. Esto, bajo el propósito de mantener el idioma nacional, el sentimiento de pertenencia al país de origen y facilitar la reincorporación en el Sistema Educativo.

Indicador 21: ¿Cuenta el país con una estrategia para combatir la trata de personas?

Todos los países bajo análisis cuentan con una estrategia para combatir la trata de personas. Es de hecho, una de las políticas más y mejor desarrolladas, orientada a garantizar que la migración se lleve a cabo de manera segura, ordenada y digna. Sin embargo, la materialización de la estrategia se ha hecho mediante diversos mecanismos e instancias de acuerdo al país, desde mesas de trabajo interinstitucionales, promulgación de leyes contra la trata y el tráfico ilícito de migrantes, planes de acción contra la trata, comités interinstitucionales, que operan como grupos de trabajo contra la trata, entre otros.

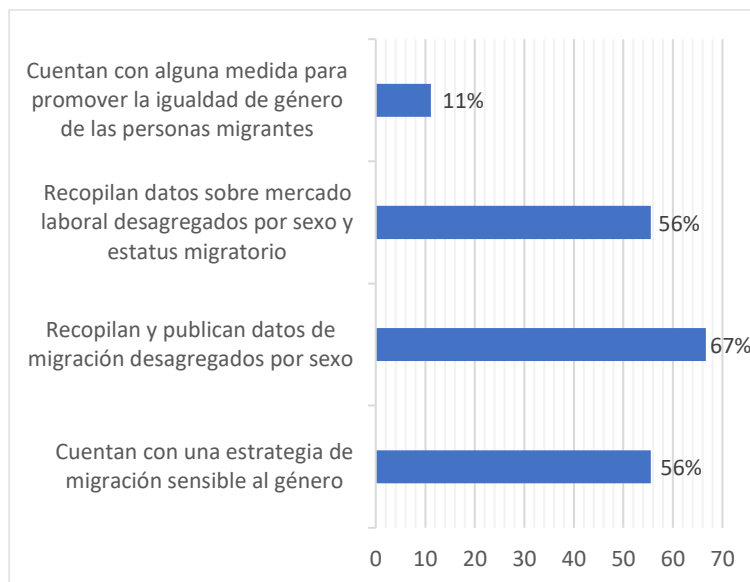
Indicador 22: ¿El país publica periódicamente (por ejemplo, trimestral o anualmente) información sobre sus actividades de lucha contra la trata?



Cinco países de los nueve analizados publican periódicamente información sobre sus actividades de lucha contra la trata. Los que han desarrollado parcialmente esta actividad, se debe a que estas publicaciones no tienen una frecuencia regular, sino más bien publicaciones ocasionales mediante informes o boletines en el marco de la difusión de datos de otros temas como los informes de comisiones como las de género. En un caso, en 2020, la Defensoría del Pueblo publicó “Informe Defensorial: Cumplimiento a la Creación de Centros de Acogida Especializados para Víctimas de Trata y Tráfico de Personas, y Delitos Conexos”. En otro caso, el Ministerio del Gobierno emite boletines y ofrece entrevistas en las cuales informa sobre sus actividades de lucha contra la trata de personas de manera esporádica. En tanto, en otro de los países analizados, el Ministerio de Relaciones Exteriores tiene una Comisión de Género y Trata de Personas, cuyo último reporte disponible data del año 2016. Finalmente, un país publica comunicados en temática de género (incluyendo la trata de personas), pero no con una frecuencia regular.

(iv) Tópico “Género”:

Gráfico 9. Porcentaje de países con una estrategia y una política de recopilación de datos sobre migración sensible al género.



Fuente: Basado en información para nueve países de América del Sur con informes publicados.

Indicador 23: ¿Existen limitaciones relacionadas con las características personales (por ejemplo, nivel de habilidad o género) para la reunificación familiar?

En ocho de los nueve países no existen estas limitaciones para la reunificación familiar, el país número ocho no cuenta con información. La ausencia de limitaciones es para todos los tipos de migrantes, no hay requisitos de género ni de habilidades. Estas facilidades han sido consagradas en cuerpos legales como leyes de migración y decretos publicados en estos países desde 1996 hasta 2021. Por ejemplo, en un caso, según artículo 37 del Decreto Legislativo de Migraciones, la Reunificación Familiar es posible para nacionales que tengan “vínculo familiar con extranjero o extranjera”; y para los inmigrantes “con calidad migratoria temporal con permanencia mayor a 90 días”. Asimismo, en otro caso según artículo 10 de la Ley de Migraciones, “El Estado garantizará el derecho de las personas migrantes a la reunificación familiar con padres, cónyuges, concubinos, hijos solteros menores o mayores con discapacidad, de acuerdo con el artículo 40 de la Constitución de la República.” Ni la ley ni la reglamentación de la ley tienen requisitos adicionales.



Indicador 24: ¿La estrategia nacional de migración tiene en cuenta las cuestiones de género?

De los nueve países, cinco tienen una estrategia o política nacional de migración sensible al género. Otro país tiene una política migratoria, pero no explícitamente con enfoque de género. Dos no tienen en cuenta las cuestiones de género en sus políticas migratorias, sin embargo, están presentes en otros cuerpos legales como la Constitución política o la política nacional para erradicar la violencia hacia las mujeres. En todo caso, es posible que a la fecha se tengan avances importantes en esta materia puesto que las referencias de los dos países sin una estrategia de migración con enfoque de género datan de 2016 y 2017.

Indicador 25: ¿Recopila y publica el país datos sobre migración desagregados por sexo? (Fuera del censo)

De los nueve países, seis de ellos publican datos sobre migración desagregados por sexo, dos no cuentan con esa desagregación y uno de ellos no tiene información sobre el indicador. Cabe aclarar que los dos países que no desagregan su información por sexo sí publican regularmente datos sobre entradas y salidas o bien sobre población migrante derivado de las encuestas de hogares.

Indicador 26: ¿Recopila el país datos sobre el mercado laboral desagregados por estatus migratorio y sexo?

De los nueve países, cinco realizan una recopilación parcial, y tres una recopilación completa del mercado laboral, incluyendo estatus migratorio, mientras que un país no cuenta con información. Parcialmente, significa que se recopilan datos por sexo, pero no por estatus migratorio. De hecho, la mayoría de los países recopila datos de las encuestas que presentan datos de empleo, desempleo, ingresos, horas laborales, entre otros datos laborales, desagregados por sexo, pero falta desagregar por estatus



migratorio. Aquí se evidencia un potencial de desarrollo puesto que para completar la recopilación del estatus migratorio en los cuatro países donde la desagregación no está desarrollada, es necesario que se incluya la variable en el instrumento de recopilación de datos, la encuesta de empleo, principalmente.

Indicador 27: ¿El país cuenta actualmente con alguna medida para promover la igualdad de género para las personas migrantes en la fuerza laboral?

Si bien la mayoría de los países de la región cuentan con políticas que promueven la igualdad de género en el mercado de trabajo, las medidas específicas para la población migrante son escasas. De hecho, sólo uno de los nueve países cuenta con medidas que buscan promover la igualdad de género para las personas migrantes en el mercado de trabajo, mediante leyes que prohíben discriminar por razones de género en cualquier actividad laboral. Otros tres países, han desarrollado medidas de forma parcial. Por ejemplo, uno de ellos cuenta con medidas para promover la igualdad de género, pero no aborda de manera específica a las personas migrantes en la fuerza laboral. En otro caso, existe una agenda nacional para promover la igualdad de las mujeres y personas LGBTI, que busca generar las condiciones para el acceso al empleo. Asimismo, contempla “posibilitar la protección económica y social a mujeres que están en situación de movilidad”. Los restantes países no cuentan con medidas para promover la igualdad de género en personas migrantes si bien tienen medidas para la igualdad de género en general. Finalmente, hay un país del que no se cuenta con información.

(b) Análisis IGM Locales

A continuación, se presentan los principales hallazgos, en el marco de los objetivos de los IGM locales, acompañados de algunos casos concretos a modo de ejemplo.

a. Información para la gestión de la migración



En el ámbito de la gestión de la migración a nivel local, es crucial contar con diversas fuentes de información que guíen las acciones y decisiones pertinentes. En este sentido, existen casos en los cuales se han creado instancias de planificación a nivel local, tal como es el caso de Quilmes y la CABA⁶. Estas instancias se han constituido orientadas a forjar una agenda migratoria adaptada a las realidades particulares de cada lugar, y considerando las especificidades de la población migrante como un grupo poblacional.

En lo que respecta a la CABA, se ha puesto a disposición del público datos esenciales relacionados con la migración. Esta iniciativa de publicación de datos brinda un acceso más amplio a la información sobre flujos migratorios, tendencias demográficas y otros aspectos relevantes. Al hacerlo, se provee a los responsables de la toma de decisiones y a la comunidad en general con herramientas valiosas para abordar de manera más efectiva los desafíos y oportunidades que conlleva la migración.

La existencia de instancias locales de planificación de la agenda migratoria, junto con la iniciativa de publicación de datos, conforma un enfoque integral y proactivo para la gestión de la migración, además de fortalecer las estructuras de la gobernanza de la migración al facilitar la producción y uso de información para la gestión de la migración.

(ii) Capacidad de respuesta de los gobiernos locales

Es necesario reconocer la importancia de la capacidad de respuesta de los gobiernos locales en relación con las dinámicas migratorias y sus efectos. En este ámbito, se han desarrollado diversas estrategias y acciones con el propósito de abordar los desafíos y oportunidades que trae consigo la migración.

⁶ En el caso de Quilmes, se trata de la Dirección de Migrantes, creada en el año 2019 y cuya función principal es instrumentalizar la política migratoria local, mediante la realización de capacitaciones, brindando información sobre normas y procedimientos de regularización, entre otras tareas. La otra instancia es la Dirección de Relaciones Internacionales que tiene como principal propósito promover la interculturalidad en la sociedad de Quilmes.



En lugares como Quilmes y la CABA, se han establecido operativos locales y consulados móviles, lo que demuestra un compromiso por parte de las autoridades locales en brindar apoyo y servicios a la población migrante. Estas iniciativas buscan, mediante acciones en terreno, acercar los recursos y trámites necesarios para facilitar la integración y garantizar el ejercicio de los derechos por parte de las personas migrantes.

En Sao Paulo, se cuenta con Agentes Comunitarios de Salud, lo cual permite incrementar la capacidad de respuesta de, en este caso, el servicio de salud brindado por parte de las instituciones. Esta estrategia no solo contribuye a la salud de las personas migrantes, sino que también fortalece la cohesión social y el sentido de comunidad al interior de una población diversa, donde el factor idiomático puede representar un elemento que dificulte el acceso e información en salud.

Por otro lado, se considera que las acciones para promover la integración al mercado laboral o el autoempleo, representan también una capacidad de respuesta por parte de los gobiernos locales, puesto que, además de contar con un ingreso, se hace necesario para las personas migrantes contar con un trabajo que les permita disponer de un contrato con el cual tramitar una visa. En este contexto, las alianzas público-privadas son un componente esencial en la integración de las personas migrantes en el mercado laboral, como se ha observado en la CABA. Estas colaboraciones demuestran la voluntad de los gobiernos locales para construir puentes entre el sector público y privado en beneficio de la población migrante.

Asimismo, la promoción del emprendimiento en lugares como Quilmes, Sao Paulo, Santiago, Villa del Rosario, Bucaramanga, Medellín, Quito, Tulcán y Cuenca representa una acción relevante para el empoderamiento económico de las personas migrantes.

La capacidad de respuesta de los gobiernos locales se ve también reflejada en el hecho de contar con información clara, precisa, y adaptada al idioma de las personas migrantes. En tal sentido, en Sao Paulo, la política municipal en diferentes idiomas



representa un ejemplo claro de adaptación a la diversidad lingüística. Esta iniciativa reconoce la importancia de la comunicación efectiva para garantizar que los servicios y la información sean accesibles para todas las personas.

Sin embargo, es fundamental señalar que, a pesar de estos esfuerzos, aún existen brechas en la atención de las necesidades de las personas en movilidad, y especialmente ante situaciones de desplazamiento y crisis humanitarias. La movilidad humana en momentos de crisis merece una consideración más profunda y estratégica por parte de los gobiernos centrales y locales, con el fin de asegurar una respuesta eficaz ante estas situaciones. De todos modos, este aspecto no responde únicamente a una responsabilidad de los gobiernos locales, sino más bien a una coordinación de éstos con los niveles centrales de gobierno, quienes deben generar estrategias nacionales, pero aplicables a la realidad local.

(iii) Interacción virtuosa entre el nivel nacional y el nivel local

El establecimiento de un diálogo efectivo entre los niveles nacionales y locales es esencial para propender hacia una gobernanza de la migración basada en la articulación y coordinación de la política nacional, la cual requiere de aplicaciones específicas en los territorios. En el caso de Quilmes, se ha puesto en marcha la aplicación de criterios nacionales que definen el acceso a diversos derechos. Esta alineación con directrices nacionales busca asegurar la uniformidad y consistencia en la provisión de beneficios a nivel local, brindando elementos para la toma de decisiones sobre políticas y programas.

Se han implementado acciones enmarcadas en el fortalecimiento de la coherencia vertical. Un ejemplo es el caso de San José de Cúcuta, donde se han tomado medidas que aseguran que las políticas y acciones locales estén en línea con los objetivos nacionales. Esta coherencia vertical es fundamental para evitar contradicciones en la



aplicación de políticas nacionales, y para garantizar que los esfuerzos converjan hacia un objetivo común.

Además, la cooperación entre autoridades de diferentes niveles de gobierno se ha verificado en lugares como Barranquilla y Bucaramanga. La colaboración entre estas instancias permite un intercambio de conocimientos y recursos, lo que en última instancia se traduce en una mejor respuesta a las necesidades de las comunidades locales. Esta colaboración vertical refuerza la capacidad de las autoridades para abordar desafíos complejos y promover el bienestar de las personas migrantes.

El diálogo efectivo y la colaboración entre los niveles nacionales y locales son esenciales para el fortalecimiento de las estructuras de la gobernanza de la migración. La aplicación y adaptación de criterios nacionales a las realidades locales demuestra la importancia de la alineación, mientras que la coherencia vertical y la cooperación horizontal en diferentes ciudades evidencian cómo la coordinación entre estos niveles puede llevar a una gobernanza integral de la migración.

(iv) Promoción del aprendizaje

Con el propósito de fomentar el aprendizaje y la igualdad, diversas ciudades han emprendido iniciativas para crear un entorno más inclusivo y educativo. Ejemplos destacados de esta promoción del aprendizaje se han materializado en diferentes ciudades, contribuyendo a la formación de territorios cooperativos.

En ciudades como Quilmes, la CABA, Villa del Rosario, Quito, Manta y Lima, se han llevado a cabo capacitaciones en prevención de prácticas discriminatorias. Estas acciones buscan no solo sensibilizar a la comunidad, sino también brindar herramientas para combatir la discriminación y fomentar el respeto mutuo en un contexto en el cual las dinámicas migratorias han hecho de ciertos territorios lugares de recepción de población migrante en un corto período de tiempo.

Asimismo, ciudades como Quilmes, la CABA, Medellín, Cuenca y Lima participan activamente en redes internacionales de cooperación. Plataformas como



MercoCiudades, Red de Ciudades Solidarias y la Alianza Eurolatinoamericana de Cooperación entre Ciudades se han erigido como espacios propicios para compartir experiencias y estrategias.

La colaboración entre el mundo académico y las ciudades ha sido un enfoque que han seguido diversas ciudades. En lugares como San Pablo, Barranquilla, Bucaramanga y Medellín, las asociaciones con instituciones académicas representan acciones de gobernanza importantes implementadas por los gobiernos locales. Esta colaboración mutuamente beneficiosa impulsa la creación de soluciones basadas en la evidencia y fomenta la necesidad de generación sistemática de conocimiento.

5. Recomendaciones para el cierre de brechas y buenas prácticas

(a) Recomendaciones a nivel nacional

(i) Acceso a servicios sociales

En lo que respecta al acceso a salud, a pesar de que en todos los países analizados las personas migrantes tienen el mismo estatus que las personas nacionales en relación con el acceso a los servicios de salud financiados por el Estado, aún persisten restricciones de tipo administrativo para el caso de las personas migrantes en situación irregular. Ante esto, se recomienda que el acceso a salud sea universal para todas las personas en movilidad, independientemente de su situación migratoria. Esto implica que las prestaciones de salud se otorguen sin ningún tipo de prerequisite.

Según la OIM, las personas migrantes en situación irregular suelen ser excluidas de los programas nacionales de salud pública, lo cual implica subutilizar el conocimiento que pueden aportar éstas como agentes estratégicos para que los Estados avancen en la consecución de sistemas de salud más inclusivos, y de tal modo, avanzar en el logro del ODS 3 (Salud y Bienestar) de la Agenda 2030.



Asimismo, se recomienda que las personas que trabajan en el sector salud estén al tanto de esta garantía. Caso contrario, puede ocurrir la situación que se niegue el acceso a salud a las personas migrantes, a causa del desconocimiento de la ley.

Por otro lado, es aconsejable establecer la garantía de acceso a las prestaciones de salud de manera formal en marcos normativos con rango de ley y con alcance nacional. Esto se hace con el propósito de evitar que, en caso de que la garantía sea estipulada en decretos o resoluciones (generalmente emitidos por el Poder Ejecutivo), pueda ser revocada cuando estos instrumentos poseen rango infralegal, los cuales ofician como soluciones a diversas cuestiones ante la falta de soluciones expresas del marco legal migratorio (Viega, 2021). Esta situación, configura una vulnerabilidad en el acceso a salud por parte de las personas migrantes.

De igual forma, se recomienda que las personas que no han regularizado su situación migratoria y buscan atención en centros de salud no sean objeto de reportes, y que se asegure la confidencialidad de su situación. Esto no significa que no se registre la nacionalidad del paciente; es más bien un llamado a mantener el anonimato para poder contar con esa información en términos de registro administrativo y posteriores análisis estadísticos.

Se considera una medida destacada contar con enfoques específicos que garanticen el acceso a servicios de salud para personas que se encuentran en flujos migratorios caracterizados por un rápido crecimiento, como es el caso de la migración venezolana. Esto podría representar una buena práctica en la gestión de la atención médica en contextos migratorios dinámicos.

En el ámbito del acceso a la educación, a pesar de que el derecho a educación está consagrado en las constituciones y leyes de migración de los países bajo análisis, existen salvedades que refieren a normativas vigentes. Esto implica que todo lo concerniente al acceso, estará supeditado a cuerpos normativos susceptibles de ser modificados. Tal es el caso de ciertas disposiciones que se encuentran contenidas en políticas sectoriales, decretos, resoluciones, y otras. Al respecto, al igual que en el



caso del acceso a salud, se recomienda que la garantía de acceso a la educación sin distinción de estatus migratorio, al menos en los niveles básico y secundario, pueda estar consagrada en instrumentos dictadas por los poderes legislativos correspondientes.

Asimismo, se recomienda que los estudiantes extranjeros que accedan a la educación, y no posean algún registro previo en extranjería, no se les asigne un identificador provisorio otorgado por una institución diferente. El poseer un identificador provisorio en el sistema informático de educación puede, eventualmente, generar problemas de trazabilidad con la información de extranjería, o de otros sectores. Por ello, se recomienda que el identificador pueda ser definitivo, y otorgado por extranjería.

Se recomienda que se establezcan salvedades a la situación migratoria de los padres, madres y cuidadores responsables para la consagración del derecho a educación. Esto debe quedar explícito en la ley.

Finalmente, se recomienda facilitar la convalidación de títulos profesionales, mediante acuerdos bilaterales o multilaterales. Esto puede facilitar la inserción laboral de las personas migrantes, y así evitar la subutilización de fuerza laboral calificada.

En lo que respecta al acceso a protección social, cabe destacar que la cobertura entre las personas migrantes suele ser limitada, y con frecuencia se encuentran en situaciones de vulnerabilidad y discriminación, especialmente aquellos en situación irregular, trabajos informales o refugiados (OIM, 2018). Asimismo, en la región de América Latina y el Caribe, el empleo formal es el mecanismo predominante para acceder a la protección social, abarcando aproximadamente la mitad de los puestos de trabajo. La otra mitad está ocupada en trabajos informales de baja productividad (CEPAL, 2018).

Es relevante destacar que, en América del Sur, siguiendo una tendencia regional, la migración intrarregional ha aumentado y representa el 79% de la migración total a mediados de 2020, según datos de la ONU DAES (2020). Esto significa que la mayoría



de las personas migrantes en América del Sur se mueven entre países caracterizados por economías con una alta heterogeneidad estructural, conformadas por amplios segmentos de baja productividad que generan una baja proporción del producto, pero constituyen una parte significativa del empleo (CEPAL, 2018). Como efecto, un gran número de personas migrantes que ingresan al mercado laboral, lo hacen en condiciones de informalidad y precariedad, resultando en un acceso limitado a la protección social. Asimismo, la CEPAL ha demostrado que pese a que durante la Pandemia de COVID-19 los países implementaron medidas de protección social (transferencias monetarias) dirigidas a las poblaciones vulnerables, en dicha ocasión, no todas las personas migrantes accedieron a dicha ayuda, siendo el grupo de las personas irregulares quienes se vieron excluidas de dichas medidas (CEPAL, 2020).

Es recomendable que el acceso a la protección social se brinde a todas las personas migrantes sin distinción de su estatus migratorio. Específicamente, en el caso de las personas en situación migratoria irregular o en proceso de regularización, se sugiere que se les permita acceder a la protección social no contributiva, mientras se promueve su proceso de regularización migratoria. Además, en términos de sistemas de información, al igual que en los casos de acceso a salud y educación, se aconseja no utilizar identificadores provisionales en situaciones donde las personas no cuenten con un registro en extranjería, ya que esto podría dificultar el seguimiento preciso de la información en relación con otros sectores de la política social.

(ii) Acceso al empleo y a la seguridad social

En América Latina y el Caribe, la migración laboral -caracterizada por la población económicamente activa, proviene principalmente de los países vecinos (CEPAL/OIT, 2017). Esta fuente también resalta que en la región citada, la tasa de participación laboral de las personas migrantes muestra una proporción comparativamente más alta en comparación con los habitantes nativos. La misma fuente demuestra que, dentro de América del Sur, se observan ejemplos como Chile, Ecuador y Paraguay, donde la tasa de participación laboral de las personas migrantes excede a la de los



residentes nativos; y por otro lado, el caso de Argentina, donde ambas tasas presentan similitudes (CEPAL/OIT, 2017).

En el contexto mencionado, y a partir de la información recopilada de los Informes de los IGM de los países sujetos a análisis, se evidencia que, en todos estos países, las personas tienen la posibilidad de acceder al empleo en todas las categorías migratorias. No obstante, sería recomendable que las excepciones fueran mínimas, especialmente en el caso de algunos permisos de residencia temporales. En este sentido, se sugiere replicar la práctica en la cual las personas no necesitan tramitar un permiso de trabajo específico, sino que el documento de identificación expedido por la autoridad migratoria es lo que les otorga la habilitación para trabajar.

En lo que respecta al permiso de trabajo, en situaciones en las que las personas se encuentren obligadas a solicitarlo, se sugiere evitar la inclusión de cláusulas que impidan cambiar de empleador o que limiten la ocupación exclusivamente a aquella para la cual se concedió el permiso, propiciando una mayor movilidad laboral.

Adicionalmente, se recomienda reducir las regulaciones que buscan limitar la proporción de personas extranjeras contratadas, como lo es el establecimiento de cuotas (porcentajes máximos) para la contratación de extranjeros en las empresas privadas, sobre todo, en países de la región que padecen de un déficit estructural de mano de obra, es también una medida muy relevante⁷. Esto podría promover la informalidad laboral, toda vez que un empleador opte por incorporar a un trabajador migrante, porque lo necesita, sin un contrato de trabajo, con el fin de no superar la cuota establecida de trabajadores extranjeros. Por otro lado, se recomienda, tal como ocurre en uno de los países analizados, que, aunque la ley estipule la no habilitación para trabajar por parte de las personas irregulares, la misma ley pueda proteger sus derechos en los casos que esta situación se concrete, lo cual implica garantizar la protección de los derechos de las personas trabajadoras migrantes en situación migratoria irregular. Esto es relevante, por cuanto la ley se orienta a

⁷ Al respecto véase Dehays Rocha, J. E., 2021. Oportunidades de inserción laboral para la población migrante y refugiada en Chile. Cuadernos Migratorios N°13. Organización Internacional para las Migraciones (OIM), Santiago.



proteger los derechos de las personas ante una situación que pueda ocurrir, incluso al margen de la misma ley.

En lo que respecta al empleo en el sector privado, frente a las excepciones existentes en algunos países para el acceso en condiciones equiparables a las de las personas nacionales, se recomienda que los países avancen gradualmente hacia la igualdad en la disponibilidad de estas vacantes tanto para trabajadores migrantes como para nativos. Con este fin, se sugiere combatir las desigualdades que hasta ahora se han observado en tres áreas clave: el número de trabajadores extranjeros contratados, los salarios y la duración de los contratos laborales.

Igualmente, en el caso del sector público, cabe destacar que el indicador referido a medir el acceso de las personas migrantes excluye el ejercicio de la autoridad pública (policía, defensa, jefes de unidades o divisiones). Por tanto, atendiendo esta salvedad, y considerando que en tres de los países analizados sólo las personas nacionales pueden acceder al empleo en el sector público, se recomienda que los países no tengan requisitos adicionales para la contratación de personas extranjeras en este sector.

Además, esta recomendación adquiere mayor importancia cuando los países que restringen el acceso de personas migrantes en el ámbito público lo hacen extensivo a cargos en niveles descentralizados, ya sea a nivel departamental o municipal. En esta perspectiva, la eliminación de esta limitación en dichos niveles se vuelve aún más relevante, ya que la presencia de personas de diversas nacionalidades en roles municipales, particularmente en aquellos que involucran interacción con el público, podría contribuir significativamente a la integración de las comunidades migrantes en los territorios correspondientes.

En cuanto al acceso al empleo por cuenta propia, cabe destacar que, conforme a la OIM

(https://mexico.iom.int/sites/g/files/tmzbd11686/files/documents/diagnostico_aut_oempleo_oim_ver_03-1-1_0.pdf), existen distinciones conceptuales entre las nociones de emprendimiento y autoempleo. En este sentido, la diferencia principal



reside en que, en el caso del emprendimiento, el objetivo es establecer una empresa en la que el individuo asuma el rol de empleador; mientras que, en la noción de autoempleo, se refleja la intención del individuo de trabajar para sí mismo.

A partir de lo expuesto recientemente, se sugiere que los países tengan en cuenta esta distinción conceptual, para que el emprendimiento y el autoempleo sean abordados mediante políticas e iniciativas adaptadas a la naturaleza de cada uno de ellos. Esto conlleva a comprender que no todas las personas que optan por el autoempleo necesariamente asumirán el rol de emprendedoras y, por ende, empleadoras. En esta línea, sería recomendable que el sistema de visados, especialmente en lo que se refiere al tipo y los requisitos de las visas, pueda abordar de manera diferenciada estas dos situaciones.

Finalmente, se aconseja que, como estándar mínimo, los países contemplen la posibilidad de otorgar acceso equitativo al trabajo en comparación con los ciudadanos nacionales, especialmente en el contexto de ciertas residencias temporales. Al respecto, sería óptimo lograr esta equidad para todas las categorías migratorias y tipos de visas. En consecuencia, en situaciones donde actualmente se limita el acceso solo a residentes permanentes (como en el caso de un país analizado), se sugiere extender esta igualdad de acceso a personas con residencia temporal.

Finalmente, es fundamental resaltar que todos los países sujetos a análisis han establecido acuerdos de portabilidad de pensiones. Asimismo, es destacable que la mayoría de estos países (ocho de nueve) son parte del Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social. No obstante, es recomendable que, en adición a los acuerdos bilaterales, se amplíe la participación de países en acuerdos regionales, tal como el MERCOSUR. En esta perspectiva, sería beneficioso avanzar hacia la creación de convenios regionales y/o subnacionales entre naciones con un considerable y en constante crecimiento de trabajadores migrantes.



En este sentido, se aconseja seguir las directrices propuestas por el Consenso de Montevideo en el ámbito de la seguridad social para personas migrantes. En particular, en su medida prioritaria número 69 se plantean los siguientes enfoques: i) la promulgación de legislaciones nacionales específicas para los derechos de los trabajadores migrantes basadas en los preceptos del Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social; ii) la realización de evaluaciones periódicas de los acuerdos de seguridad social adoptados por los países; y iii) la instauración de iniciativas de acuerdos y convenios entre naciones miembros de la CELAC y organizaciones regionales (como UNASUR) y subregionales (SICA, CARICOM, MERCOSUR y CAN)⁸.

(iii) Vías regulares para la migración

En lo que respecta a las condiciones para obtener residencia definitiva, se recomienda que, en la medida de lo posible, no se establezcan diferencias en los plazos que las personas deben cumplir con residencia temporal para obtener dicho permiso. Esto adquiere relevancia, por ejemplo, debido a que se observa una discrepancia en un país en relación con dos tipos de visas que conducen a la residencia definitiva, donde una requiere un año y la otra dos.

Con relación al requisito de presentar un certificado de antecedentes penales del país de origen, es importante tener en cuenta que puede no haber una equiparación directa en la clasificación de delitos entre el país de origen y el país en el que se solicita la residencia definitiva. Por lo tanto, esto puede llevar a la existencia de categorías de delitos que son específicas de un solo país.

De igual manera, en lo que respecta al mencionado certificado, se aconseja considerar el caso de ciertos países de origen cuyas instituciones enfrentan dificultades para emitir dicho documento conforme a los requisitos establecidos por la legislación del país en el que se solicita el permiso. Esta situación puede originar

⁸ <https://consensomontevideo.cepal.org/es/node/164>



brechas en el acceso a la residencia definitiva, ya sea ralentizando o incluso impidiendo la obtención de un permiso de residencia permanente.

En lo que respecta al control fronterizo, si bien todos los países cuentan con sistemas integrados de seguridad y control de fronteras, se recomienda que esta forma de funcionamiento sea fortalecida, puesto que estas dos funciones constituyen uno de los pilares de la gobernanza y un punto de partida para una gestión migratoria eficiente, lo que podría reportar importantes beneficios al evitar la duplicidad de recursos humanos y sobre todo de información.

Por otro lado, a pesar de que la capacitación de los funcionarios de fronteras también se realiza en todos los países, se recomienda que se ponga énfasis a los temas que se abordan en ellas, buscando incorporar permanentemente nuevos contenidos que respondan a las actuales dinámicas de la migración en la región, que se caracterizan por el importante lugar que ocupan hoy en los flujos mixtos, lo cual implica la emergencia de perfiles y características muy diversas que dan cuenta de la mayor complejidad de los flujos de migración actuales.

En cuanto a los procedimientos de admisión y elegibilidad de visas, los resultados también muestran un avance importante en la digitalización de sus procesos, lo que muestra que es posible simplificar el procedimiento para las personas migrantes, no sólo descongestionando las oficinas de migración, sino que agilizando el trámite. Al respecto, se recomienda que los marcos legales puedan considerar recursos para la digitalización de estos procesos, aunque tampoco establecer a priori una relación causal entre la automatización de los procesos con la disminución de los tiempos de espera. Dicha automatización también requiere de sistemas de información actualizados e instancias de interoperabilidad efectivos entre las instituciones que conforman estos procesos de digitalización de trámites migratorios.

Sobre el retorno y la reintegración, es recomendable que los países faciliten el aporte que pueden hacer sus diásporas al desarrollo del país, ya sea por la vía de las remesas, pero también mediante las habilidades y conocimientos adquiridos en su proceso



migratorio, los que pueden desplegar en el mercado laboral local, para lo cual necesitan apoyo para una reinserción laboral más expedita. De allí la importancia de implementar programas de retornos atractivos para las personas nacionales viviendo en el extranjero. En este contexto, se recomienda generar iniciativas para propiciar una reintegración efectiva de los nacionales, sobre todo en lo que respecta a la reinserción a los sistemas de protección social.

En el ámbito de la trata de personas, aunque se identifican avances en cuanto a que todos los países cuentan con una estrategia e instituciones dedicadas a su prevención, cabe plantear la necesidad de una mejora continua en la generación de datos propios del control, la seguridad y los derechos humanos, principalmente, sobre las personas cuyos derechos fundamentales son vulnerados en tránsitos hacia los destinos. Este es el caso del delito de trata y tráfico de migrantes, donde la publicación de datos sobre su evolución puede permitir tomar decisiones a autoridades que inciden en su reducción y control.

Finalmente, en el ámbito de la reunificación familiar, según la CEPAL (2018), ésta constituye una motivación para migrar que acompaña a procesos previos, tales como la búsqueda de mayores oportunidades laborales y económicas. Asimismo, este proceso supone el traslado de cónyuges y dependientes tanto de corta edad, como de adultos mayores, miembros inmediatos y extendidos del núcleo familiar.

En relación con la información recabada, se recomienda que no existan diferencias entre categorías migratorias para la reunificación familiar. Esto, dado que, en ciertos casos, es requisito contar con una residencia permanente, lo cual puede traducirse en que los tiempos de espera para la reunificación familiar se extiendan debido a los tiempos de trámite para pasar de un estatus temporal a uno permanente/definitivo, lo cual en algunos casos depende de una trama burocrática compleja.

Es importante que la definición del núcleo familiar que hacen los países en el marco de la reunificación familiar posea elementos garantistas, lo cual implica que innoven en cuanto a quiénes se considera como parte de él. Esto implica, por ejemplo, incluir



a uniones de hecho, segundas generaciones, ascendentes de los cónyuges, entre otros.

Hasta ahora, se ha tratado la reunificación familiar centrandolo el análisis en el proceso por el cual las personas hacen extensibles sus proyectos migratorios a otros miembros del grupo familiar, sin embargo, también ello trae efectos, debido a que este proceso lleva consigo no solo la decisión de moverse geográficamente, sino también la formación de familias transnacionales, cuyo destino final no siempre implica una reunión permanente, sino que en ocasiones puede llevar a la separación (Mazzucato y Shans, 2011). A lo largo de este proceso, se producen intercambios tanto a nivel familiar como dentro de las comunidades, originando cadenas transnacionales de cuidado de forma informal, en las cuales se combinan remesas y atención, tanto dentro como fuera de los círculos familiares (CEPAL, 2018).

Dentro de un proyecto migratorio a largo plazo, la reunificación familiar, ya sea en formas regulares o irregulares, es un desenlace recurrente. Sin embargo, este proceso presenta desafíos significativos en lo que respecta a la inclusión social y al acceso a la protección social para las personas dependientes. Se recomienda que estos desafíos sean atendidos, tanto por países de acogida como de origen, y abordados de forma integral por los diferentes sectores de la política social.

(iv) Migración y cambio climático

La degradación ambiental, desastres y el cambio climático tienen una influencia clara en la movilidad humana en América del Sur, y en particular dentro de las fronteras de los países. El Centro de Monitoreo del Desplazamiento Interno (<https://www.internal-displacement.org/global-report/grid2021/spanish.html>) identificó que en las Américas se registran 4,5 millones de nuevos desplazamientos por desastres en el continente americano en 2020, cuyas causas son en su mayoría tormentas e inundaciones, mientras que en lo que respecta a América del Sur, el mismo Centro destaca el caso de Brasil y Colombia como los países más afectados por este fenómeno, con 708 mil y 281 nuevos desplazamientos, respectivamente.



En el ámbito de los IGM, al examinar cuestiones relacionadas con la migración y el cambio climático, se constata una relativa ausencia de la movilidad humana en las políticas ambientales y de cambio climático en varios de los países bajo análisis. Esta carencia es de importancia considerando que los desastres y alteraciones ambientales desempeñan un papel cada vez más influyente en las decisiones migratorias y en el desplazamiento de individuos.

Se recomienda que los países aborden la migración ambiental con un enfoque centrado en los derechos humanos, siguiendo las cinco claves propuestas por la OIM:

- i) Reconocer que la vulneración de derechos sociales y ambientales puede impulsar el desplazamiento;
- ii) Adoptar una perspectiva de protección en los desplazamientos ligados al ambiente y al clima;
- iii) Incorporar la dimensión de género como elemento fundamental en el impacto de desastres, deterioro ambiental, cambio climático y movilidad resultante;
- iv) Reconocer las vulnerabilidades y capacidades específicas de las poblaciones indígenas, junto a implicaciones fundamentales en términos de consentimiento informado y previo; y
- v) Garantizar la protección de los derechos de personas migrantes en contextos de desastre, degradación ambiental y cambio climático, a través de soluciones integrales que involucren múltiples actores.

Finalmente, considerando estos aspectos, se sugiere que los países desarrollen estrategias bajo el enfoque de la movilidad humana, abordando tanto la migración internacional como la interna, con un énfasis particular en la relación entre cambio climático y este último tipo de migración. Además, se insta a tomar en cuenta el enfoque del ciclo migratorio, promoviendo la implementación de acciones enfocadas tanto en los países receptores como en los países de origen y tránsito, dada la importancia del cambio climático como factor causal en los movimientos migratorios en la región, y el incremento de la migración intrarregional.

(v) Género

Si se asume que esta dimensión busca mejorar la condición de las mujeres migrantes, un primer paso es evitar su invisibilización en los datos que se generan y difunden



por distintas dependencias de gobierno. Por ello, la desagregación por sexo ya no debiera ser una tarea pendiente, sino una práctica instalada en los protocolos de manejo de información, para lo cual resulta indispensable que, en primer lugar, la dimensión de género esté incluida de manera explícita en la política migratoria de los países. Esto implica no concebir el género como una iniciativa particular, sino más bien, como un aspecto transversal a todas las políticas e instituciones que componen las estructuras de la gobernanza de la migración.

Una situación similar ocurre en el terreno laboral donde especialmente las mujeres son víctimas de discriminación y abusos. De allí que sea recomendable extender la práctica de desagregar los datos de empleo por sexo, permitiendo detectar desigualdades que pueden ser desactivadas con políticas públicas inclusivas y antidiscriminación, que garanticen un acceso igualitario de las mujeres al mercado de trabajo.

Los resultados de los indicadores de género seleccionados y analizados muestran avances en cuanto a menores restricciones para la reunificación familiar, sin embargo, cabe promover una mayor difusión de ese derecho entre la población migrante, posibilitando una mayor utilización para quienes lo requieran, evitando así el surgimiento de cadenas transnacionales de cuidado, en las cuales se da el caso en que las madres se encuentran separadas de sus hijos e hijas.

(b) Recomendaciones a nivel local

Con relación a los IGM locales, aunque su análisis en este informe es menos detallado que el de los informes nacionales, sigue permitiendo identificar áreas desarrolladas en la gestión local de la migración en comparación con el ámbito nacional. Esta observación es relevante, ya que, a pesar de que ciertas políticas de descentralización mantienen algunas competencias a nivel nacional, transfieren a los gobiernos locales la ejecución, implementación, y en ocasiones, la adaptación de directrices emanadas desde el nivel central. Esto conlleva a que los gobiernos locales implementen



acciones específicas y pertinentes a la realidad de sus territorios, dentro de un marco legal nacional o federal, y en el contexto de marcos institucionales y presupuestarios locales.

Frente a la situación planteada, se sugiere que la OIM implemente simultáneamente dos de sus metodologías que poseen un enfoque específicamente local, a saber, los IGM y la DTM en un mismo territorio y durante un mismo año. Esta acción permitiría obtener información sobre la dinámica y caracterización de los flujos migratorios en un territorio determinado, además de proporcionar un diagnóstico exhaustivo de las estructuras que componen la gobernanza de la migración en ese contexto específico.

La implementación conjunta de estas dos herramientas en un mismo territorio y año podría fortalecer las medidas en línea con los objetivos de los IGM locales. Con ello, se lograría disponer de datos actualizados obtenidos de la DTM, que complementarían un entendimiento más profundo sobre el nivel de preparación de las estructuras de gobernanza migratoria, en sintonía con la dinámica y retos surgidos de los resultados de la DTM. La combinación de estas dos herramientas podría ampliar la capacidad de respuesta de las autoridades locales, al proveerles información y caracterizaciones recientes de dos aspectos complementarios: las demandas generadas por determinados flujos y *stocks*, y la oferta de servicios e iniciativas presentes en la estructura de gobernanza de la migración a nivel local.

6. Conclusiones

Las conclusiones que se exponen a continuación han sido elaboradas considerando tanto el análisis de los indicadores como las recomendaciones a nivel de temáticas. Asimismo, como se menciona en el apartado metodológico de este informe, se han elaborado considerando una escala regional, es decir, situando a América del Sur como la unidad de análisis.



(a) Tópicos analizados

La situación de la gobernanza de la migración en la región es diversa cuando se observa en relación con los temas priorizados en este estudio. Por un lado, se pueden identificar progresos considerables en las estructuras de gobernanza en lo que respecta al acceso a derechos, mientras que, al mismo tiempo, se enfrentan desafíos importantes en el ámbito de la equidad de género y de cómo el cambio climático afecta la movilidad humana.

En lo que concierne al acceso a derechos, la gobernanza de la migración ha demostrado una respuesta efectiva a las necesidades más urgentes de las personas migrantes en los países bajo análisis. Esto abarca aspectos críticos como la educación, la salud, el empleo y la protección social, que son factores fundamentales para el bienestar de las personas migrantes. No obstante, persisten ciertas excepciones, en las cuales se requiere un estatus migratorio permanente, se garantiza el acceso solo en caso de situaciones específicas, o bien, para el acceso, es necesario demostrar carencia de recursos.

El tópico relacionado con la regularización, que está vinculado con el objetivo de lograr una migración segura, ordenada y regular, muestra avances significativos en distintos aspectos. En primer lugar, se identifican progresos en la institucionalidad encargada del control fronterizo, así como en los mecanismos de información, admisión y elegibilidad para el otorgamiento de permisos de residencia. La mayoría de los países bajo análisis poseen información clara acerca de las opciones de visa y cuentan con sistemas que permiten solicitarlas antes de la llegada al país.

Además, es relevante destacar los avances en la lucha contra la trata de personas, dado que todos los países cuentan con una estrategia específica para abordar este problema.



No obstante, los países todavía enfrentan desafíos importantes en lo que concierne a la formulación de políticas enfocadas en el retorno y la reintegración. Esto implica considerar el retorno como parte integral del ciclo del proceso migratorio en lugar de un hecho aislado. Esta perspectiva demanda una atención especial por parte de los Estados para garantizar una gestión adecuada y coherente de la migración en todas sus etapas.

Otro de los tópicos que afronta desafíos relevantes es la degradación ambiental, desastres y el cambio climático. En la mayoría de los países bajo análisis, la estructura institucional y/o normativa destinada a la gestión de emergencias durante situaciones de crisis presenta un área con un considerable potencial de mejora. Específicamente, este potencial de desarrollo se manifiesta cuando se aborda la cuestión de cómo integrar a la población migrante en esta gestión y cómo afrontar las causas y consecuencias del desplazamiento originado por desastres y el impacto del cambio climático.

Por último, el tópico vinculado al género es aquel que enfrenta los desafíos más significativos, ya que se han identificado las diferencias más notables. Por ejemplo, solo la mitad de los países bajo análisis dispone de políticas o estrategias nacionales de migración que consideran las cuestiones de género. Además, la promoción de la igualdad de género en la fuerza laboral sigue siendo una tarea pendiente, dado que únicamente uno de los nueve países examinados ha implementado medidas en esta dirección.

(b) Desafíos para la gobernanza de la migración

En la actualidad, los países de América del Sur se encuentran frente a una situación migratoria sin precedentes, caracterizada por un aumento significativo en la movilidad de personas provenientes de esta misma región. Varios países que antes solían tener más nacionales fuera de su país que inmigrantes han experimentado una transformación en pocos años, convirtiéndose en naciones receptoras. Este cambio presenta un desafío para los países de la región, ya que los impulsa a establecer



políticas migratorias coherentes e inclusivas. Aunque estén asumiendo un nuevo papel como receptores, no han dejado de ser emisores.

El aumento de la migración intrarregional como tendencia, genera como efecto una redefinición los flujos migratorios y plantea desafíos inéditos a los países, que, ante este cambio, asumen roles no solo como naciones de origen, sino también como lugares de tránsito y destino. En este contexto, la gobernanza migratoria debe tener en cuenta dos aspectos subyacentes.

El primero se refiere al hecho de que las personas que migran dentro de la región desarrollan sus proyectos migratorios insertas en un contexto de economías altamente heterogéneas, en muchos casos con altos niveles de informalidad. En esta situación, enfrentan la vulnerabilidad y la precariedad que a menudo conlleva. Las estructuras de gobernanza de la migración deben considerar esta realidad y centrar sus esfuerzos en los impactos particulares que surgen de esta situación, así como en las formas de inserción de este grupo de migrantes, que enfrenta desafíos adicionales en comparación con la población nativa.

El segundo aspecto se relaciona con el enfoque en el ciclo migratorio que debe guiar a las estructuras de gobernanza de la migración. Esto implica abordar las múltiples vulnerabilidades que se manifiestan a lo largo del ciclo migratorio: origen, tránsito, destino y retorno. Particularmente, es fundamental atender la etapa de tránsito, en la cual las personas migrantes carecen de residencia regular en el país de tránsito, por lo que se enfrentan a restricciones en el acceso a protección social y atención médica, además de correr el riesgo de caer en manos de traficantes y tratantes de personas.

Finalmente, un desafío adicional para la gobernanza migratoria es la incorporación del enfoque de ciclo de vida en el diseño e implementación de políticas. Este enfoque abarca todas las etapas del desarrollo humano, desde la infancia hasta la vejez, y considera las transiciones entre estas etapas. Esto significa que, más allá de las garantías estipuladas en el derecho internacional para grupos etarios específicos, las acciones deben tomar en cuenta las diferentes edades y las particularidades de cada



grupo, considerando su nivel de autonomía y grado de dependencia de la protección social.

(c) Información actualizada

La información utilizada para elaborar este informe ha posibilitado el análisis exhaustivo de cada uno de los indicadores seleccionados, permitiendo así una caracterización detallada de algunas de las estructuras de gobernanza de la migración en la región. Es relevante destacar que esta información se ha obtenido de las dos fuentes mencionadas en la metodología: los informes IGM y la matriz de indicadores IGM. En cuanto a estas fuentes, es importante notar que los informes son documentos publicados y validados por los respectivos países en años específicos, mientras que la matriz de indicadores IGM, a diferencia de los informes, actúa como un instrumento interno, pero que es susceptible de actualización. Al respecto, contar con información actualizada en la matriz puede servir como insumo para la elaboración de distintos informes de la OIM o de los países. Asimismo, este instrumento podría servir como un repositorio de datos actualizados y validados por los países, que destaquen los avances en términos de gobernanza migratoria y resuma los hitos significativos en los diversos indicadores contemplados en los IGM. En referencia a los documentos oficiales a los que se hace alusión en diferentes informes revisados, es necesario mencionar que algunos de ellos datan de hace bastantes años, lo que podría haber experimentado cambios desde la fecha de emisión de este informe.

En este contexto, instancias como la CSM o el diálogo constante entre la OIM y los organismos de coordinación intersectorial de la política migratoria a nivel nacional, podrían ser canales para responder a la necesidad de una actualización continua de la matriz. Esto podría llevarse a cabo mediante un proceso en el cual los países proporcionen y/o actualicen información ya validada a nivel nacional, para que luego sea procesada por el equipo a cargo de los IGM en la OIM. Además, sería viable establecer un calendario de actualización trimestral o semestral, permitiendo que los países planifiquen internamente las responsabilidades y las cargas de trabajo relacionadas con este proceso.



Finalmente, si bien en las reuniones sostenidas con los referentes técnicos de los países de la CSM hubo una favorable acogida a la solicitud de actualizar la información nacional que se incluiría en este informe regional, el tiempo disponible no fue suficiente, puesto que, la mayoría de ellos no alcanzaron a realizar dicha actualización de información.

(d) Buenas prácticas en materia de gobernanza de la migración

Tanto en los informes revisados como en la matriz de IGM, es posible identificar ciertas iniciativas que podrían considerarse como buenas prácticas. Sin embargo, estas iniciativas no se presentan explícitamente como tales, lo que podría limitar su potencial para ser replicadas por otros países. En este contexto, se destaca la existencia de herramientas de Gestión del Conocimiento con una focalización específica en América del Sur. Tal es el caso de “Innovamigración” (<https://innovamigracion.iom.int/comunidad-de-conocimiento>) y el Repositorio de Buenas Prácticas (<https://migrationnetwork.un.org/es/hub/repository-of-practices>). Ambos recursos son componentes esenciales en el proceso de gestión del conocimiento y sistematización de prácticas innovadoras.

Asumiendo que la gobernanza de la migración debe basarse en la evidencia empírica, es crucial que los países estén al tanto de la existencia del HUB para cumplir con dos objetivos. En primer lugar, los países pueden continuar diseñando y planificando sus propias iniciativas migratorias siguiendo el modelo de buenas prácticas propuesto por la OIM. Esto podría lograrse a partir de experiencias que han sido implementadas y evaluadas dentro del marco del proceso de gestión del conocimiento. Dicho proceso requiere tiempo para documentación, asignación de responsabilidades, presupuesto y eficiencia operativa. En segundo lugar, a medida que los países implementen iniciativas siguiendo el enfoque de buenas prácticas, estas podrían ser sistematizadas de manera más efectiva por parte de la OIM, facilitando así la posibilidad de replicabilidad de tales buenas prácticas por otros países.



Bibliografía

Organización Internacional para las Migraciones (OIM)

- 2015 Marco de gobernanza sobre la migración, 106ª reunión, C/106/40. Disponible en: [C/106/40 - Marco de Gobernanza sobre la Migración - Elementos esenciales para facilitar la migración y la movilidad de manera ordenada, segura, regular y responsable gracias a políticas migratorias planificadas y bien gestionadas \(iom.int\)](#)
- 2018 La migración en la Agenda 2030. Guía para profesionales.
- 2019 Glosario de la OIM sobre migración. Derecho Internacional sobre Migración N°34. Disponible en: <https://publications.iom.int/system/files/pdf/iml-34-glossary-es.pdf>
- 2019 Migration Governance Indicators: A Global Perspective. IOM. Geneva. Disponible en: <https://publications.iom.int/books/migration-governance-indicators-global-perspective>
- 2020 Indicadores de Gobernanza de la Migración – Perfil 2020 – República Oriental del Uruguay. OIM. Ginebra. Disponible en: <https://publications.iom.int/books/indicadores-de-gobernanza-de-la-migracion-perfil-2020-republica-oriental-del-uruguay>
- 2020 Indicadores de Gobernanza de la Migración – Perfil 2020 – República Oriental del Uruguay. Disponible en: <https://publications.iom.int/books/indicadores-de-gobernanza-de-la-migracion-perfil-2020-republica-oriental-del-uruguay>
- 2021 Indicadores de Gobernanza de la Migración – República del Perú Segundo Informe 2021. OIM, Ginebra.
- 2021 Indicadores de Gobernanza de la Migración Perfil 2021 – República de Chile. Disponible en: <https://publications.iom.int/books/indicadores-de-gobernanza-de-la-migracion-perfil-2021-republica-de-chile>
- 2021 Indicadores de Gobernanza de la Migración Segundo Informe 2021 – República del Ecuador. Disponible en: <https://publications.iom.int/books/indicadores-de-gobernanza-de-la-migracion-segundo-informe-2021-republica-del-ecuador>
- 2021 Indicadores de Gobernanza de la Migración Perfil 2021 – República del Paraguay. Disponible en: <https://publications.iom.int/books/indicadores-de-gobernanza-de-la-migracion-perfil-2021-republica-del-paraguay>
- 2022 Migration Governance Indicators Data and the Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration: A Baseline Report. IOM, Geneva. Disponible



en: https://publications.iom.int/system/files/pdf/MGI-GCM-Data-Bulletins_0.pdf

- 2022 Movimientos migratorios recientes en América del Sur-Informe Anual. Disponible en: <https://publications.iom.int/books/movimientos-migratorios-recientes-en-america-del-sur-informe-anual-2022>
- 2022 Indicadores de Gobernanza de la Migración Perfil 2022 – Estado Plurinacional de Bolivia. Disponible en: <https://publications.iom.int/books/indicadores-de-gobernanza-de-la-migracion-perfil-2022-bolivia>
- 2022 Indicadores de Governança da Migração Segundo Perfil 2022 – República Federativa do Brasil. Disponible en: <https://publications.iom.int/books/migration-governance-indicators-second-profile-2022-federative-republic-brazil-portuguese>

Organización para las Naciones Unidas

- 2015 Informe del Grupo Interinstitucional y de Expertos sobre los Indicadores de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Disponible en: <https://unstats.un.org/unsd/statcom/47th-session/documents/2016-2-IAEG-SDGs-S.pdf>

Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de Naciones Unidas (DAES)

- 2020 International Migrant Stock. Disponible en: www.un.org/development/desa/pd/content/international-migrant-stock.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)

- 2018 Protección social y migración Una mirada desde las vulnerabilidades a lo largo del ciclo de la migración y de la vida de las personas.
- 2021 Gobernanza digital e interoperabilidad gubernamental: una guía para su implementación”, Documentos de Proyectos (LC/TS.2021/80). Disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/47018/1/S2100258_es.pdf
- 2020 Los efectos del COVID 19: una oportunidad para reafirmar la centralidad de los derechos humanos de las personas migrantes en el desarrollo sostenible. Disponible en: <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/d299b9bd-6fab-4a13-a35d-ac698338fb23/content>

Comisión Económica para América Latina/Organización Internacional del Trabajo (OIT)

- 2017 La inmigración laboral en América Latina. Disponible en: <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/f5acdb55-4ef8-45c3-aeef-2b2394b63207/content>



Viega, M. J.

- 2021 Revisión de los Marcos Normativos de Argentina, el Estado Plurinacional de Bolivia, Chile, Perú y Uruguay. Contexto del Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular. Cuadernos Migratorios N° 11. Organización Internacional para las Migraciones (OIM), Buenos Aires.

Mazzucato, V. y D. Shans

- 2011 Transnational families and the well-being of children: conceptual and methodological challenges”, Journal of Marriage and the Family, vol. 73, No. 4, Agosto.