

**Panorama sobre el acceso a servicios
públicos por parte de la población
refugiada y migrante venezolana:**

**Un análisis sobre los servicios de
empleabilidad en Perú y Colombia**



Panorama sobre el acceso a servicios públicos por parte de la población migrante y refugiada venezolana: un análisis sobre los servicios de empleabilidad en Perú y Colombia

Panorama sobre el acceso a servicios públicos por parte de la población migrante y refugiada venezolana: un análisis sobre los servicios de empleabilidad en Perú y Colombia

Gustav Brauckmeyer

Verónica Medina

Shaaron Challco

Panorama sobre el acceso a servicios públicos por parte de la población migrante y refugiada venezolana: un análisis sobre los servicios de empleabilidad en Perú y Colombia

Esta es una publicación de Equilibrium CenDE con el apoyo de Friedrich Naumann Stiftung.

El contenido de esta publicación es responsabilidad de los autores y no refleja necesariamente los puntos de vista de las organizaciones.

Panorama sobre el acceso a servicios públicos por parte de la población migrante y refugiada venezolana: un análisis sobre los servicios de empleabilidad en Perú y Colombia.

Autores: Gustav Brauckmeyer, Verónica Medina y Shaaron Challco.

Diagramación: Isabel Samaniego Palomino.

© **Equilibrium CenDE**

Calle Enrique Palacios 335, Oficina 704, Miraflores, Lima - Perú

Email: info@equilibriumcende.com

www.equilibriumcende.com

ÍNDICE

01

CONTEXTO SOBRE EL ACCESO A EMPLEO Y SERVICIOS DE GENERACIÓN DE MEDIOS DE VIDA PARA LA POBLACIÓN MIGRANTE Y REFUGIADA VENEZOLANA RESIDENTE EN PERÚ Y COLOMBIA

8

Acceso a empleo por parte de migrantes y refugiados venezolanos

9

Acceso a servicios de generación de medios de vida por parte de migrantes y refugiados venezolanos

14

02

OBJETIVO GENERAL

19

Objetivos específicos

27

03

DISEÑO METODOLÓGICO

40

Fase 1. Identificación de los servicios públicos de promoción de empleo y emprendimiento en Perú y Colombia

44

Fase 2. Análisis de percepciones de actores clave relacionados con los procesos de contratación de población migrante y refugiada en Perú y Colombia

58

Fase 3. Identificación de las tendencias de acceso a servicios de promoción de empleo y emprendimiento en Perú y Colombia

61

Fase 4. Evaluación de las experiencias de los usuarios en el acceso a los servicios de promoción de empleo y emprendimiento dirigidos a población migrante y refugiada

63

04	HALLAZGOS	19
	Sobre las posibilidades de contratación de la población migrante y refugiada venezolana	27
	Sobre el nivel de accesibilidad de los servicios	27
	Sobre el grado de conocimiento acerca de los servicios	27
	Sobre la calidad de los servicios	27
	Sobre las percepciones de los servicios pre y post visitas a las instituciones	27

05	CONCLUSIONES	19
-----------	---------------------	-----------

06	RECOMENDACIONES	19
-----------	------------------------	-----------

01

CONTEXTO SOBRE EL ACCESO A EMPLEO Y SERVICIOS DE GENERACIÓN DE MEDIOS DE VIDA PARA LA POBLACIÓN MIGRANTE Y REFUGIADA VENEZOLANA RESIDENTE EN PERÚ Y COLOMBIA

En América Latina y el Caribe (ALC), la principal causa de la emigración es la búsqueda de oportunidades económicas. No obstante, los migrantes de la región, debido a su condición de incertidumbre e indocumentación, experimentan la "reducción de calificación", también conocida como "skill downgrading", que los lleva a emplearse en sectores que requieren menos habilidades o a trabajar en el sector informal¹. Al respecto, la "III Encuesta Regional a Población Migrante y Refugiada Venezolana" realizada por Equilibrium Centro para el Desarrollo Económico (Equilibrium CenDE), encontró que el 62% de los migrantes y refugiados venezolanos encuestados salieron de su país en busca de mejores oportunidades laborales². Sin embargo, a pesar de

¹ Tres, J. y Buchbinder, B. (23 de marzo de 2022). *Cómo generar empleo para migrantes y hacer crecer la economía*. La Maleta Abierta del BID. <https://blogs.iadb.org/migracion/es/como-generar-empleo-para-migrantes-y-hacer-crecer-la-economia/>

² Equilibrium Centro para el Desarrollo Económico (2021). *Tercera Encuesta Regional a Población Migrante y Refugiada Venezolana*. <https://equilibriumcende.com/encuesta-regional-2021/>

este impulso, una gran parte de los migrantes venezolanos termina trabajando en el mercado laboral informal, caracterizado por bajos salarios, largas jornadas de trabajo y condiciones laborales precarias. La causa principal de esta situación es la estructura económica y laboral de los países receptores.

Específicamente en Colombia y Perú, países que registran la mayor cantidad de migrantes y refugiados venezolanos, con más de 2.48 y 1.29 millones, respectivamente³, también se presentan importantes retos en cuanto al acceso a empleo y servicios de generación de medios de vida.

1. Acceso a empleo por parte de migrantes y refugiados venezolanos

Según el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), el principal problema laboral de los migrantes venezolanos en Colombia es la informalidad laboral⁴. Integrar a los migrantes en el mercado laboral colombiano presenta varios desafíos, siendo la falta de documentación y regularización migratoria el más destacado. La condición de irregularidad migratoria automáticamente impide a los migrantes participar en el mercado de trabajo formal del país que, a su vez, no es lo suficientemente grande para absorber a los nuevos trabajadores. La ausencia de documentación dificulta también la certificación de competencias, conocimientos y experiencias, al no contar con registros que los validen. Asimismo, en trámites como la expedición del Registro Único Tributario (RUT) se presentan dificultades⁵, siendo éste un documento clave para trabajar de manera formal en el país, puesto que permite identificar, ubicar y clasificar a los sujetos de obligaciones⁶.



³ Cifras según la Plataforma Regional de Coordinación Interagencial para los Refugiados y Migrantes de Venezuela (R4V). <https://www.r4v.info/es/refugiadosymigrantes>

⁴ Departamento Administrativo Nacional de Estadística (2021). Perfil demográfico, laboral y educativo de la migración venezolana 2014-2021: Un panorama usando la Gran Encuesta Integrada de Hogares. <https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/notas-estadisticas/dic-2021-nota-estadistica-perfil-demografico-laboral-poblacion-venezolana-en-colombia-2014-2021-presentacion.pdf>

⁵ Universidad Externado de Colombia y Organización Internacional del Trabajo (2021). Reporte de Mesas de Trabajo. Inclusión de los migrantes venezolanos en el Sistema de Protección Social Colombiano. 24-25 de febrero de 2021. <https://www.uexternado.edu.co/wp-content/uploads/2021/07/Memorias-mesas-de-trabajo-acceso-a-seguridad-social-en-Colombia-VF.pdf>

⁶ Para mayor información, ver Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN)

Sumado a ello, la capacidad institucional es insuficiente ante la demanda de atención, principalmente en las agencias de empleo ubicadas en zonas de frontera o de entidades como la Cámara de Comercio, que ofrece oportunidades de emprendimiento. Finalmente, existe un importante desconocimiento por parte de los empleadores sobre la contratación de población migrante, así como la falta de información acerca del mercado de trabajo colombiano y de los medios de búsqueda por parte de la población migrante⁷.

En cuanto a la situación laboral de los migrantes venezolanos en Perú, al igual que en Colombia, la informalidad laboral es un problema muy presente. La mayoría de los migrantes y refugiados trabajan en la economía informal, ya sea en el comercio ambulante o en puestos de trabajo sin contrato ni acceso a la protección seguridad social. Según datos levantados por Equilibrium CenDE, el 78% de la población migrante y refugiada en Perú que se encuentra empleada no tiene contrato laboral y el 64% no está afiliado a un seguro de salud⁸.

Nuevamente, el principal desafío para los migrantes venezolanos en cuanto a su integración en el mercado laboral formal es la documentación, ya que es necesaria para acceder a empleos formales. Además, existe desconocimiento sobre cómo regularizar la documentación, convalidar títulos técnicos y/o profesionales, así como información sobre las ofertas laborales disponibles. También se ha encontrado que las plataformas y programas para aplicar a empleos no reconocen la documentación con la que cuentan los migrantes venezolanos, lo que les impide postularse. Ello se evidencia en los resultados de la Evaluación Conjunta de Necesidades realizada por el Grupo de Trabajo para Refugiados y Migrantes (GTRM), en donde el 57% de los encuestados destacaron la necesidad de información sobre de acceso a documentación/regularización y el 20% en cuanto a oportunidades laborales⁹.

Adicional a ello, el mercado laboral formal en Perú es poco accesible para los migrantes, debido a las normas que regulan la contratación de personas extranjeras. Esto incluye el Decreto Legislativo N.º 689 de 1991, la Ley para la contratación de trabajadores extranjeros y su Reglamento, y el Decreto Supremo N.º 014-92-TR de 1992, que establecen límites legales para la contratación de personas extranjeras. Según la legislación, el personal extranjero no puede representar más del 20% del total de servidores, empleados y obreros, y las remuneraciones no deben exceder el 30% de la planilla total de sueldos y salarios.

7 Universidad Externado de Colombia y Organización Internacional del Trabajo (2021). Reporte de Mesas de Trabajo. Inclusión de los migrantes venezolanos en el Sistema de Protección Social Colombiano. 24-25 de febrero 2021. <https://www.uexternado.edu.co/wp-content/uploads/2021/07/Memorias-mesas-de-trabajo-acceso-a-segurdad-social-en-Colombia-VF.pdf>

8 Equilibrium Centro para el Desarrollo Económico (2021). Tercera Encuesta Regional a Población Migrante y Refugiada Venezolana. <https://equilibriumcende.com/encuesta-regional-2021/>

9 Grupo de Trabajo para Refugiados y Migrantes y Plataforma de Coordinación Interagencial para Refugiados y Migrantes de Venezuela (2021). Análisis Conjunto de Necesidades 2022 - Plan Regional de Respuesta para Refugiados y Migrantes. <https://www.r4v.info/es/document/JNA-RMRP2022>

Tabla N.º 1. Colombia y Perú: desafíos comunes para la inserción laboral de la población migrante y refugiada venezolana

Principal motivación migratoria de los venezolanos	Principal desafío laboral de la población migrante y refugiada	Principales barreras para el ingreso al mercado laboral formal
Búsqueda de mejores oportunidades laborales	Informalidad laboral	Falta de documentación y regularización migratoria
		Desconocimiento sobre el proceso de regularización
		Dificultad para convalidar títulos y certificar competencias
		Déficit de capacidad institucional del Estado para satisfacer la demanda de atención
		Desconocimiento de los empleadores sobre el proceso de contratación de personas extranjeras
		Desconocimiento sobre las ofertas laborales disponibles por parte de los migrantes

2. Acceso a servicios de generación de medios de vida por parte de la población migrante y refugiada venezolana

El crítico panorama para el acceso a empleo formal abordado en el punto anterior, evidencia una restricción para el ejercicio de los derechos fundamentales de los migrantes y refugiados venezolanos. Para lograr una adecuada inclusión de esta población es necesaria su inserción laboral, para lo cual el fomento de servicios de generación de medios de vida es fundamental. A continuación, se presentan datos sobre el acceso a servicios de promoción y capacitación para el empleo y emprendimiento en Colombia y Perú.

Por un lado, en Colombia, se ha elaborado una estrategia gubernamental para la integración de la población migrante, liderada por las instituciones competentes en el área: el Ministerio de Trabajo, la Dirección de Movilidad y Formación para el Trabajo, la Unidad Administrativa Especial del Servicio Público de Empleo y el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA)¹⁰. Ello se evidencia en el documento Conpes 3950 de 2018, a través del cual se creó la estrategia dirigida del Gobierno Nacional al servicio de la integración de la población migrante. A través de esta,

¹⁰ Consejo Nacional de Política Económica y Social (2018). Documento Conpes 3950 "Estrategia para la atención de la migración desde Venezuela". <https://www.cancilleria.gov.co/documento-conpes-estrategia-atencion-migracion-venezuela>

se busca mejorar la situación laboral de esta población y reducir sus barreras de acceso al mercado laboral formal, por medio de la prestación de los servicios de gestión y colocación de empleo disponibles en la ruta de empleabilidad de la Red de Prestadores del Servicio Público de Empleo (SPE).

Pese a las iniciativas desarrolladas por parte de estas entidades, sólo un bajo número de migrantes venezolanos logra acceder a información y oferta institucional sobre oportunidades laborales en Colombia. La mayoría de los migrantes acuden a canales informales de búsqueda de empleo (redes sociales, voz a voz, visitas a direcciones físicas de posibles empleadores, entre otros), lo que los hace más propensos a caer en redes de explotación laboral¹¹. Adicionalmente, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Organización Internacional del Trabajo (OIT) encontraron que los equipos de gestores empresariales de los prestadores del Servicio Público de Empleo (SPE) desconocen la normatividad migratoria y laboral aplicable a los migrantes venezolanos en Colombia (por ejemplo, los tipos de contrato que se les puede brindar¹²), por lo tanto, brindaban información inexacta a los empleadores.

Por otro lado, en Perú, la Ley de Migraciones reconoce el derecho de las personas migrantes al trabajo en igualdad de condiciones que los nacionales (artículo 9) y designa entidades para proteger sus derechos laborales (artículo 11, inciso 1), en este caso, el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE) y SERVIR. Asimismo, en el inciso 2 del artículo 11 se establece que el ejercicio de los derechos laborales de las personas migrantes o su protección no se encuentra condicionada a la situación migratoria en la que se encuentren, lo que incluye a migrantes en situación regular o irregular¹³. De igual manera, existen otras entidades como la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL), encargada de la fiscalización laboral y el Ministerio de la Producción (PRODUCE) que brinda capacitaciones para el desarrollo de emprendimientos.

A pesar de ello, un estudio multisectorial de la organización Acción Contra el Hambre, de agosto de 2021, arrojó que el 91 % de las personas migrantes encuestadas no han participado en ningún programa de capacitación o promoción del empleo. Respecto a los programas de apoyo al emprendimiento, si bien la mayoría de encuestados no contaban con negocios propios, aquellos que sí, indicaron que no recibieron ningún tipo de apoyo para la mejora de sus negocios (90 %), a pesar de necesitar de mayor capital para seguir desarrollando su emprendimiento¹⁴.

11 Banco Interamericano de Desarrollo y Organización Internacional del Trabajo (2020). *Inclusión laboral para la población migrante proveniente de Venezuela en Colombia*.

12 Banco Interamericano de Desarrollo y Organización Internacional del Trabajo (2020). *Inclusión laboral para la población migrante proveniente de Venezuela en Colombia*. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/--americas/--ro-lima/documents/publication/wcms_759357.pdf

13 Decreto Legislativo N°1350. Ley de Migraciones. https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1260642/ley1350_migraciones_reglamento.pdf

14 Acción Contra El Hambre (2021). *Estudio multisectorial en personas refugiadas y migrantes de Venezuela que viven en Lima Metropolitana, Perú*. <https://www.r4v.info/sites/default/files/2021-09/ESTUDIO-MULTISECTORIAL-MIGRANTES-VENEZOLANOS-2021-PJERU.pdf>

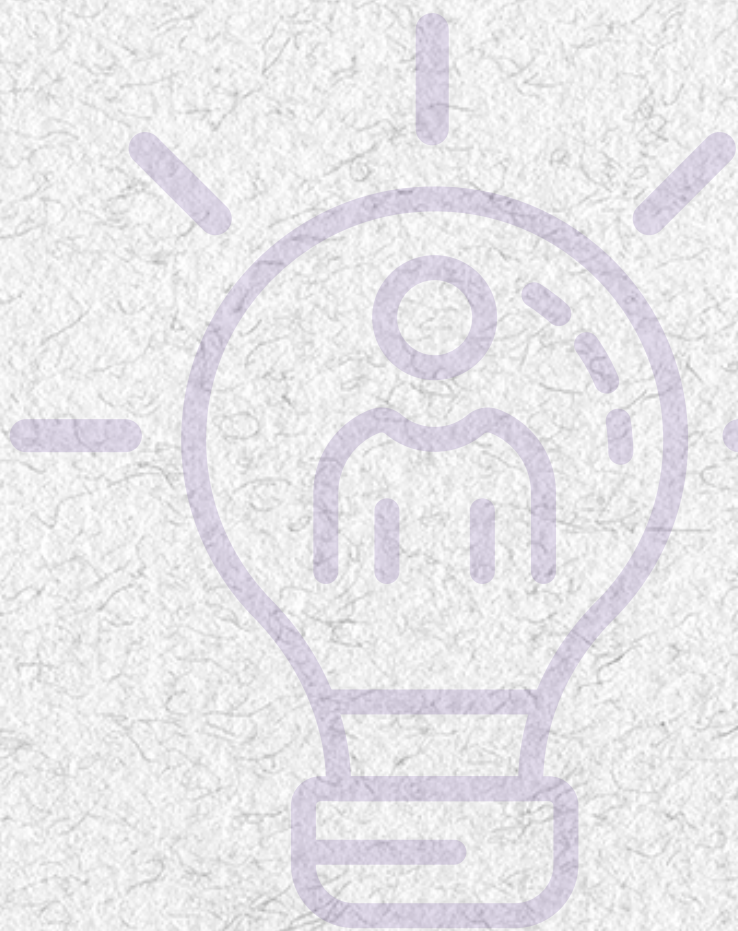
A partir de lo mencionado, se desprende la relevancia de realizar una investigación que permita identificar las barreras que existen para la población migrante y refugiada venezolana en el acceso a los servicios y programas de apoyo y fomento del empleo y emprendimiento que brinda el Estado y otras organizaciones, sobre todo en Colombia y Perú, que concentran el 55% de la población migrante y refugiada venezolana a nivel mundial y 65% de la migración venezolana en América Latina y el Caribe¹⁵. La evidencia recabada dará lugar al diseño de soluciones y mecanismos alternativos que ayuden a estos países, y a los Estados receptores en general, a superar los desafíos presentes en materia de inserción laboral de población migrante.

02

OBJETIVOS DEL ESTUDIO

1.Objetivo general

El objetivo de este estudio es identificar los desafíos y oportunidades que enfrentan los migrantes y refugiados venezolanos en Colombia y Perú para acceder a los servicios públicos de promoción del empleo y emprendimiento. Los resultados del estudio proporcionarán evidencia sólida que ayude a sustentar reformas en las políticas gubernamentales de inclusión laboral de la población migrante y refugiada.



2. Objetivos específicos

- Identificar y analizar las barreras que dificultan el acceso de población migrante y refugiada a servicios de promoción del empleo.
- Explorar el nivel de información de las empresas del sector privado peruano y colombiano sobre los procesos de contratación de personas migrantes y refugiadas.
- Analizar las políticas de contratación de población migrante y refugiada por parte de las empresas del sector privado peruano y colombiano.
- Identificar estrategias positivas desde los Estados para ampliar la cobertura de programas y servicios de empleo para la inclusión de población migrante y refugiada.
- Explorar el nivel de información sobre los mercados de trabajo de los países receptores y los medios de búsqueda por parte de la población migrante y refugiada para acceder a empleo decente.
- Contribuir a la identificación de soluciones para mitigar las barreras que limitan el acceso a servicios de empleo por parte de la población migrante y refugiada.
- Mapear potenciales acciones para la mitigación de estos desafíos y diseñar posibles intervenciones.



03

DISEÑO METODOLÓGICO

Para alcanzar los objetivos del estudio, se estableció un diseño de investigación mixto, que incorporó técnicas cuantitativas y cualitativas para el levantamiento, procesamiento y análisis de la información. A continuación, se detalla la ruta metodológica empleada:

Fase 1. Identificación de los servicios públicos de promoción del empleo y emprendimiento en Perú y Colombia

La primera fase del estudio consistió en identificar los programas y servicios de promoción del empleo y emprendimiento ofertados por las instituciones públicas de Perú y Colombia para las personas migrantes y refugiadas y población general. Ello implicó, por un lado, la identificación de las entidades públicas nacionales y locales (Colombia: Bogotá, Medellín, Barranquilla y Cúcuta; Perú: Lima, Piura, Arequipa) con competencia en el área y, por otra, la identificación de los programas y servicios que cada una ofrece.



Para realizar el mapeo de las instituciones y servicios, se utilizó como técnica de recolección de información la revisión documental. Las fuentes consultadas fueron portales webs, redes sociales, informes de gestión y otros informes producidos por las entidades públicas, los cuales permitieron identificar los programas y servicios que éstas ofrecen.

El producto de esta fase fue una Matriz de Servicios de Empleo y Emprendimiento en Perú y Colombia (Anexo N.º 1), donde se recoge información detallada sobre cada servicio. Ello incluye: nombre, descripción, requisitos de acceso, ruta de acceso y fuente consultada.

En total, la matriz presenta información sobre 31 servicios (16 en Perú y 15 en Colombia), ofrecidos por 17 instituciones públicas nacionales y locales (6 en Perú y 11 en Colombia). La Tabla N.º 2 presenta el listado de las entidades y programas identificados.

Tabla N.º 2. Listado de programas y servicios de promoción del empleo y emprendimiento en Perú y Colombia

N.º	País	Institución	Servicio/Programa
1	Perú	MTPE	Bolsa de Trabajo (Empleos Perú)
2	Perú	MTPE	Servicio de Asesoría para la Búsqueda de Empleo (ABE)
3	Perú	MTPE	Servicio de Orientación Vocacional e Información Ocupacional
4	Perú	MTPE	Servicio de Orientación al Migrante (SOM)
5	Perú	MTPE	Servicio de Orientación para el emprendimiento
6	Perú	MTPE	Servicio de Certificado Único Laboral (CUL)
7	Perú	SUNAFIL	Consultas laborales
8	Perú	SUNAFIL	Denuncia laboral
9	Perú	PRODUCE	Asesoría para micro y pequeñas empresas
10	Perú	PRODUCE	Programa Nacional Tu Empresa
11	Perú	PRODUCE	Web "Produce Más"
12	Perú	SUNAT	Emisión de RUC de personas naturales
13	Perú	SUNAT	Emisión de RUC para personas jurídicas
14	Perú	CETPRO	Formación técnica
15	Perú	MML	Bolsa Laboral de Lima
16	Perú	MML	Programa "Supérate Lima"
17	Colombia	MINTRABAJO	Orientación laboral

18	Colombia	MINTRABAJO	Bolsa Única Laboral
19	Colombia	SENA	Formación Profesional Integral
20	Colombia	SENA	Evaluación y Certificación de Competencias Laborales
21	Colombia	DIAN	Inscripción en el Registro Único Tributario (RUT)
22	Colombia	MINCIT	Centros de Desarrollo Empresarial - CDE
23	Colombia	CCB	Migración Productiva
24	Colombia	CCB	Asesorías virtuales (orientado emprendedores e interesados en formar empresa)
25	Colombia	CCB	Cursos virtuales gratuitos
26	Colombia	AB	Bogotá Trabaja
27	Colombia	AC	Ruta de Empleo Cúcuta 2050
28	Colombia	ABQ	Plataforma de la Unidad de Apoyo al Empresario
29	Colombia	AM	Intermediación laboral
30	Colombia	GF & USAID	Regularización migratoria y acceso a la identificación
31	Colombia	GF & USAID	Orientación para la empleabilidad y emprendimiento

Perú. MTPE: Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, SUNAFIL: Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral, PRODUCE: Ministerio de la Producción, CETPRO: Centros de Educación Técnico-Productiva, SUNAT: Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria y MML: Municipalidad Metropolitana de Lima. Colombia. MINTRABAJO: Ministerio del Trabajo, SENA: Servicio Nacional de Aprendizaje, DIAN: Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, MINCIT: Ministerio de Comercio Industria y Turismo, CCB: Cámara de Comercio de Bogotá, GF: Gerencia de Fronteras, USAID: Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo (USAID), AB: Alcaldía de Bogotá, AC: Alcaldía San José de Cúcuta, ABQ. Alcaldía de Barranquilla, AM: Alcaldía de Medellín.

La revisión de cada servicio y sus requisitos de acceso permitió identificar cuatro tipos de perfiles y/o segmentos de usuarios a quienes se dirigen los programas: (1) buscadores de empleo, conformados por aquellos que se encuentran activamente en búsqueda de un trabajo; (2) trabajador(a) dependiente, persona que está laborando actualmente y cuenta con un empleador; (3) trabajador(a) independiente, quien presta sus servicios de manera personal e individual; (4) emprendedor(a), quien cuenta con una empresa o un negocio propio.

De los 16 programas y servicios identificados en Perú, los tipos de usuarios que cuentan con mayor oferta institucional son los buscadores de empleo (10) y los emprendedores (10), seguidos de los trabajadores independientes (5) y los trabajadores dependientes (4). Por su parte, de los 15 programas y servicios identificados en Colombia, los emprendedores (13) son quienes cuentan con mayor oferta institucional, seguidos de los buscadores de empleo (10), trabajadores independientes (9) y, en menor medida, los trabajadores dependientes (5).

Fase 2. Análisis de percepciones de actores clave relacionados con los procesos de contratación de población migrante y refugiada en Perú y Colombia

La segunda fase del estudio consistió en indagar en las percepciones de actores relevantes involucrados de manera directa o indirecta en los procesos de contratación de población migrante y refugiada en Perú y Colombia. Específicamente, se esperaba conocer su opinión sobre las personas migrantes y refugiadas venezolanas, el grado de conocimiento sobre los procesos de contratación de personas extranjeras, las políticas de contratación aplicables a estos grupos, las características de los perfiles más demandados en el mercado laboral, entre otros aspectos.

Para indagar en la opinión y percepción de los actores, se seleccionó como técnica de recolección de información las entrevistas semiestructuradas, puesto que es una técnica que combina preguntas abiertas y cerradas, permitiendo una dosis adecuada de estandarización con flexibilidad. Así pues, a todos los actores se le formularon un set de preguntas comunes que permitirían la comparabilidad de las percepciones, al mismo tiempo que recibían preguntas específicas adaptadas a su organización y contexto.

Para el desarrollo de las entrevistas se definieron como fuentes de información cuatro tipos de perfiles: (1) representantes de gremios empresariales, (2) dueños de PYMES, (3) responsables de Departamentos de Recursos Humanos de empresas privadas y, (4) funcionarios de las instituciones públicas relacionadas con el fomento del empleo y emprendimiento. En la Tabla N.º 3 se presentan los objetivos de las entrevistas por cada tipo de perfil.

Tabla N.º 3. Objetivos de las entrevistas según tipo de actor

Tipo de actor	Objetivo de la entrevista
Representantes de gremios empresariales	1. Indagar en las opiniones sobre las personas migrantes y refugiadas venezolanas; 2. Evaluar el grado de conocimiento sobre los procesos de contratación de personas extranjeras; 3. Conocer las políticas de contratación vigentes en las empresas para la contratación de estos grupos; 4. Conocer las capacidades y habilidades más demandadas por los empleadores.
Dueño(a) de Pyme	
Gerente(a) / Jefe(a) de Recursos Humanos del sector empresarial	
Instituciones públicas relacionadas con el fomento del empleo y emprendimiento	1. Indagar sobre la situación actual de acceso a servicios de empleo y emprendimiento por parte de la población migrante y refugiada; 2. Analizar los canales de difusión de estos servicios hacia la población migrante y refugiada

El instrumento de recolección de información utilizado fue una **Guía de Entrevistas** (Anexo N.º 2) compuesta por 19 preguntas. Para los representantes de gremios empresariales, jefes de recursos humanos de las empresas y dueños de PYME, la guía constaba de 15 preguntas fijas, más un grupo indeterminado de preguntas emergentes. Para los representantes de las entidades públicas de fomento del empleo y emprendimiento, la guía constaba de 4 preguntas fijas, más un grupo indeterminado de preguntas emergentes a lo largo de la entrevista.

Fase 3. Identificación de las tendencias de acceso a los servicios de promoción del empleo y emprendimiento en Perú y Colombia

La tercera fase del estudio consistió en explorar las tendencias de acceso a los servicios públicos de promoción del empleo y emprendimiento por parte de la población migrante y refugiada venezolana en Perú y Colombia. Esta exploración tenía cuatro propósitos específicos: (1) conocer la situación ocupacional de la población migrante y refugiada venezolana residente en ambos países; (2) identificar los tipos de perfiles de migrantes y refugiados que son potenciales usuarios de los servicios; (3) evaluar el nivel de conocimiento y acceso a los servicios por parte de los migrantes; (4) evaluar la percepción sobre la calidad de los servicios a los que han accedido las personas migrantes y refugiadas.

Para identificar estas tendencias, se seleccionó como método de recolección de información **la encuesta**, utilizando un muestreo no probabilístico por bola de nieve. Este tipo de muestreo fue considerando el más adecuado teniendo en cuenta las características sociodemográficas de la población de interés, así como los parámetros de tiempo y recursos con los que contaba el estudio.

En términos de características sociodemográficas, los migrantes y refugiados entran en la categoría de **“poblaciones ocultas”**, un término estadístico que se refiere grupos de personas que no pueden ser fácilmente identificadas y/o contactadas a través de los métodos tradicionales de muestreo, ya que suelen tener una presencia social limitada debido a su naturaleza sensible o estigmatizada. Estos grupos pueden incluir personas que participan en comportamientos ilegales, como el uso de drogas o la prostitución, o aquellos que pertenecen a minorías étnicas, culturales o demográficas que no están representadas adecuadamente en la muestra (este es el caso de los migrantes y refugiados).

Para llegar a estas poblaciones ocultas, se pueden utilizar técnicas especiales de muestreo y de recopilación de datos, como el muestreo por bola de nieve, muestreo dirigido por los participantes (RDS, por sus siglas en inglés), método Benchmark-Multiplier, método de captura-recaptura, método de Poisson Truncado¹⁶. La selección de un método de muestreo u otro dependerá de las especificaciones técnicas del estudio y el tiempo y recursos disponibles para el levantamiento de la información.

¹⁶ Para profundizar en los métodos indirectos de cálculo de poblaciones ocultas, consultar https://scielo.isciii.es/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1135-57272017000100302

Para este estudio, se utilizó un muestreo por bola de nieve, una técnica de muestreo no probabilístico que se utiliza para investigar poblaciones ocultas o raras que son difíciles de encontrar. En este método, se identifica a un pequeño número de personas que pertenecen a la población de interés y que están dispuestas a participar en la investigación. Estas personas, a su vez, proporcionan información sobre otras personas que conocen que también pertenecen a la población de interés, y que podrían estar dispuestas a participar en la investigación. Este proceso se repite hasta que se alcanza el tamaño de muestra deseado.

En este caso, la encuesta fue enviada a una base de datos de personas migrantes y refugiadas residentes en Perú y Colombia, elaborada por Equilibrium CenDE, obteniendo 432 respuestas efectivas en Perú y 172 respuestas en Colombia.

Tabla N.º 4. Ficha técnica de la encuesta a población migrante y refugiada venezolana residente en Perú y Colombia

Tipo de muestreo	No probabilístico
Método de muestreo	Bola de nieve
Fuente de datos	Base de datos de Equilibrium CenDE sobre personas migrantes y refugiadas mayores de edad, residentes en Perú y Colombia
Modalidad	Encuesta online
Período de levantamiento	Noviembre – Diciembre 2022
Encuestas efectivas	Perú: 432; Colombia: 172

El instrumento utilizado llevó por nombre “Encuesta sobre conocimiento y acceso a servicios de empleo y emprendimiento” (Anexo N.º 3) y contó con dos versiones, una para cada país. El instrumento incluyó un amplio set de preguntas para evaluar el nivel de conocimiento, acceso y calidad de la experiencia de los migrantes y refugiados de nacionalidad venezolana que radican en Perú y Colombia, con respecto a los servicios y programas que brinda el Estado y otras organizaciones en materia de promoción del empleo y emprendimiento. A su vez, permitió caracterizar la situación ocupacional de las personas migrantes y refugiadas participantes.

Fase 4. Evaluación de las experiencias de los usuarios en el acceso a los servicios de promoción del empleo y emprendimiento dirigidos a población migrante y refugiada

La última fase del estudio estuvo enfocada en evaluar las experiencias de los usuarios en el acceso a los servicios de promoción de empleo y emprendimiento dirigidos a población migrante y refugiada. Específicamente se buscaba evaluar

tres cosas: (1) el **nivel de accesibilidad de los servicios**, es decir, la disponibilidad de información en línea, la facilidad de registro, los requisitos exigidos por las instituciones y la accesibilidad física de las oficinas o los centros de empleo; (2) la **calidad de los servicios ofrecidos**, en términos de la relevancia de los servicios para las necesidades de los migrantes y refugiados venezolanos, la calidad de la asesoría e información ofrecida, entre otros aspectos; (3) la **sensibilidad cultural de los servicios**, entendida como la inclusión de la diversidad cultural en la formación y la asesoría, y la capacidad del personal para manejar de manera efectiva las barreras culturales y de comunicación.

Para evaluar las experiencias de los usuarios de los servicios, se seleccionó como técnica de recolección de información el **Mystery Shopping** (comprador misterioso, en español). El mystery shopping es una técnica de investigación que se utiliza para evaluar la calidad del servicio y la experiencia del cliente en una tienda, restaurante, hotel, institución o cualquier otro tipo de establecimiento. Consiste en enviar a un comprador misterioso o un evaluador incógnito, quien se hace pasar por un cliente normal, para evaluar la calidad del servicio, la atención, la eficacia del personal, la limpieza y organización del establecimiento, y otros aspectos importantes de la experiencia del usuario.

El comprador misterioso o evaluador incógnito recibe instrucciones específicas sobre qué buscar, qué preguntar, qué comprar y qué evaluar durante su visita, y luego presenta un informe detallado sobre su experiencia. El objetivo de la técnica de mystery shopping es proporcionar a las organizaciones información valiosa sobre la calidad del servicio que ofrecen y mejorar la experiencia del usuario para aumentar la satisfacción y fidelización.

El mystery shopping es una herramienta muy popular en el sector privado, principalmente en la industria del retail, la restauración, el turismo y otras industrias donde la experiencia del cliente es un factor clave para el éxito del negocio. Sin embargo, en el sector público ha tenido pocas aplicaciones. Recientemente ha comenzado a percibirse su utilidad para evaluar el acceso a servicios públicos, como la atención sanitaria, la educación y los servicios sociales. En este contexto, los compradores misteriosos pueden hacerse pasar por pacientes, estudiantes, usuarios de servicios sociales, etc., para evaluar la calidad del servicio que reciben y la accesibilidad del sistema.



A efectos de este estudio, los migrantes y refugiados venezolanos hicieron las veces de evaluadores incógnitos, asistiendo a las instituciones públicas a evaluar los servicios de promoción de empleo y emprendimiento que éstas ofrecen. Para garantizar una experiencia realista, se definieron diversos perfiles de visitantes, considerando 5 variables de interés: ciudad de residencia, tipo de documento con el que cuentan, género, situación laboral y tiempo de residencia en el país. Así pues, se garantizó que los migrantes y refugiados que actuarían como evaluadores incógnitos cumplieran con las mismas características que el público objetivo al que se dirigen dichos programas y servicios.

En la Tabla N.º 5 se presenta el detalle de la cantidad y tipo de visitas realizadas. A su vez, en el Anexo N.º 4 se presenta el listado completo de cada una de las instituciones y oficinas visitadas.

Tabla N.º 5. Ficha técnica del Mystery Shopping realizado en instituciones públicas que prestan servicios de promoción del empleo y emprendimiento en Perú y Colombia

	Perú	Colombia
N.º de visitas realizadas*	34	43
N.º de servicios evaluados**	48	46
N.º de visitantes	10	9
N.º de entidades públicas evaluadas	8	8
Ciudades evaluadas	Lima, Arequipa, Piura	Bogotá, Cúcuta, Barranquilla, Medellín

* Cada visita corresponde a una oficina diferente, aunque pueden pertenecer a la misma institución. Por ejemplo, Institución: DIAN; Oficinas: Bogotá, Medellín, Barranquilla y Cúcuta.

** El número de servicios evaluados es mayor al total de servicios identificados, debido a que la mayoría de los servicios se evaluaron más de una vez, en diversas agencias y modalidades (presencial, virtual y telefónico).

Antes de llevar a cabo las visitas, los evaluadores incógnitos (también conocidos como "shoppers") recibieron una capacitación en la metodología del mystery shopping, la cual estuvo centrada en el proceso para realizar las visitas y los procedimientos para informar los resultados.

Después de cada visita, los shoppers tenían que completar un formulario autoadministrado que contenía un conjunto de preguntas cerradas. En este formulario debían describir con detalle toda su experiencia como usuario.

Luego de culminar todas las visitas asignadas, cada shopper participaba en una entrevista con el supervisor del proyecto con la finalidad de profundizar en la información registrada en los formularios (se realizaron 19 entrevistas en total). Durante las entrevistas también se buscaba determinar si el shopper tenía conocimiento previo del servicio, comparar las diferencias y similitudes entre los distintos servicios evaluados y analizar las diferencias y similitudes con servicios parecidos que se ofrecen en Venezuela. A lo largo de las entrevistas, se identificaron tendencias en cuanto a las buenas prácticas y desafíos de las entidades en la prestación de los servicios. En la Tabla N.º 6 se resume el proceso de implementación del mystery shopping.

Tabla N.º 6. Proceso de implementación del mystery shopping en instituciones públicas que prestan servicios de promoción de empleo y emprendimiento en Perú y Colombia

Pasos clave
Definición de la cantidad y perfil de los shoppers que realizarán las visitas
Capacitación de los shoppers en aspectos metodológicos y operativos
Implementación de las visitas (presenciales, telefónicas y virtuales)
Llenado del formulario de registro de la experiencia de usuario durante cada visita
Entrevistas a los shoppers para identificar tendencias entre las visitas
Identificación de tendencias generales en la prestación de los servicios

En la Tabla N.º 7 se presenta un resumen del diseño metodológico del estudio.

Tabla N.º 7. Resumen del diseño metodológico del estudio

Fase	Método	Técnica	Fuente	Producto
Mapeo de servicios de empleo y EMprendimiento	Cualitativo	Revisión documental	Portales webs, redes sociales, informes de gestión y otros informes producidos por las instituciones públicas	Matriz de servicios de empleo y

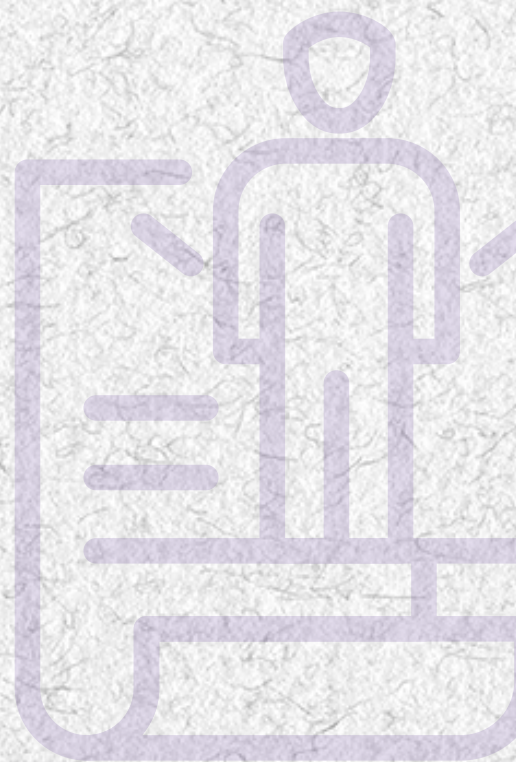
Análisis de percepciones de actores relevantes relacionados con los procesos de contratación de población migrante y refugiada	Cualitativo	Entrevistas	Representantes de gremios empresariales, dueños de PYMES, responsables de Departamentos de RRHH de empresas privadas y funcionarios de las instituciones públicas competentes	Matriz de sistematización de entrevistas a actores clave
Identificación de las tendencias de acceso a servicios de empleo y emprendimiento		Encuesta no probabilística, muestreo por bola de nieve	Base de datos de personas migrantes y refugiadas residentes en Perú y Colombia	Estadísticas descriptivas sobre tendencias de acceso a servicios de empleo y
Evaluación de las experiencias de los usuarios en el acceso a los servicios de promoción de empleo y emprendimiento	Cualitativo	Mystery Shopping	Observación directa en campo (oficinas de las instituciones públicas competentes)	Matriz de sistematización de visitas incógnitas

04

HALLAZGOS

El objetivo de este estudio fue identificar los desafíos y oportunidades en el acceso de la población migrante y refugiada venezolana a los servicios públicos de promoción del empleo y emprendimiento en Colombia y Perú, con el propósito de proporcionar evidencia que ayude a sustentar reformas en las políticas gubernamentales de promoción del empleo.

Para ello, el estudio contempló el levantamiento de información a través de una variedad de técnicas de investigación (revisión documental, entrevistas, encuestas y mystery shopping) y el contraste de diversas fuentes de información (empleadores, funcionarios públicos, población migrante y refugiada), lo que permitió capturar las percepciones de múltiples actores involucrados con la problemática del acceso a servicios públicos de empleo y emprendimiento por parte de la población migrante y refugiada venezolana en estos países. A continuación, se presentan los principales hallazgos del estudio:



1. Sobre la contratación de personas migrantes y refugiadas

Durante las entrevistas realizadas a empleadores del sector privado en Colombia y Perú, se evidenció una percepción sociolaboral mayoritariamente positiva acerca de la población migrante y refugiada venezolana. En general, se considera que los venezolanos tienen un alto nivel educativo y buenas competencias técnicas. Sin embargo, lo que más destaca de la opinión de los empleadores sobre los venezolanos es su capacidad en habilidades blandas, tales como liderazgo, responsabilidad, capacidad de aprendizaje rápido y buena presencia.

A pesar de la percepción positiva que tienen muchos empleadores sobre la población migrante y refugiada venezolana, esta valoración no se traduce en su incorporación en el mercado laboral formal. Según se constata en informes del DANE en Colombia¹⁷ y el INEI en Perú¹⁸, el principal problema laboral que enfrentan los venezolanos residentes en ambos países es la informalidad laboral.

Para entender las posibles barreras que enfrentan los migrantes venezolanos para acceder al mercado laboral formal, se analizaron los procesos de contratación de personal en las empresas y su posible impacto en los migrantes. Al consultar a una muestra de empleadores del sector privado colombiano y peruano sobre sus procesos de contratación de personal, se encontró que estos procesos están formalizados y estandarizados. En Colombia, los entrevistados destacaron que la mayoría de los empleadores utiliza la Agencia Pública de Empleo (APE) para reclutar perfiles. Sin embargo, según datos del DANE, hasta agosto de 2022 sólo 14.700 migrantes venezolanos estaban inscritos en el aplicativo web de la APE y sólo 2.257 habían conseguido empleo formal en ese año¹⁹. Adicional a ello, tanto en Colombia como en Perú, los empleadores utilizan un proceso de reclutamiento "tradicional", que incluye la publicación de convocatorias a través de diversas plataformas de empleo, revisión de hojas de vida, entrevistas personales y pruebas psicotécnicas. Para ciertos puestos, los empleadores también solicitan antecedentes penales de los postulantes. En ambos países, algunos entrevistados reconocieron que los procesos de reclutamiento utilizados podían tener sesgos hacia algunos grupos vulnerables, incluyendo la población migrante y refugiada.

Al indagar específicamente sobre los procesos de contratación de personas extranjeras, con énfasis en la población migrante y refugiada venezolana, los entrevistados (personas involucradas con la función de recursos humanos de las empresas) mencionaron múltiples barreras que limitan su contratación. En primer lugar, destacaron la imposibilidad de abrir cuentas bancarias a las personas migrantes y refugiadas que están en situación irregular, puesto que los bancos han tenido una adaptación lenta a la situación de documentación de estos grupos y no aceptan los documentos con los que cuentan; situación que se repite para la inscripción en los sistemas de seguridad social. En segundo

17 Ver "Perfil demográfico, laboral y educativo de la migración venezolana, 2014-2021" (DANE). Disponible en: [dic-2021-nota-estadistica-perfil-demografico-laboral-poblacion-venezolana-en-colombia-2014-2021-presentacion.pdf](https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/poblacion/migracion/2doreporte-migracion.pdf) (dane.gov.co)

18 Ver "Condiciones de vida de la Población Venezolana que reside en el Perú. Resultados de la II ENPOVE 2022 (INEI). Disponible en: https://www.r4v.info/es/document/INEI_ENPOVE_2022

19 Reporte estadístico de migración N.º 2. Año 2022 (DANE) Disponible en: <https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/poblacion/migracion/2doreporte-migracion.pdf>

lugar, existe la percepción de que los migrantes son personas itinerantes que no cuentan con un domicilio estable, lo que genera incertidumbre al empleador. En tercer lugar, declararon que existen dificultades para verificar los antecedentes laborales y las referencias personales, lo que genera dudas sobre la credibilidad de la información suministrada. A pesar de que instituciones como el SENA en Colombia y los CETPRO y el Ministerio de Trabajo en Perú brindan alternativas para validar la formación y la experiencia laboral, los entrevistados consideran que todavía existen dificultades para realizar estas validaciones.

Finalmente, los propietarios de Pymes entrevistados en Colombia manifestaron su desconocimiento sobre los procedimientos de contratación de personas extranjeras, debido a la falta de información y la ausencia de un portal de ayuda que les permita realizar consultas. Por esta razón, ante la incertidumbre, prefieren no contratar a personas extranjeras y evitar así cualquier posible penalización.

Tabla N.º 8. Principales percepciones sobre la contratación de población migrante y refugiada venezolana en Perú y Colombia

Tipo de actor	Opiniones predominantes durante las entrevistas
Representantes de gremios	En términos laborales, los venezolanos son percibidos como personas con alto nivel educativo y cuyas principales fortalezas son las habilidades blandas, como liderazgo, responsabilidad, capacidad de adaptación rápida y buena presencia. Sin embargo, los empleadores priorizan el cumplimiento de las leyes laborales y los procesos regulares de contratación en sus empresas. Si estas personas cumplen con los requisitos legales y técnicos, las empresas están dispuestos a considerarlos en igualdad de condiciones respecto a otros candidatos.
Personal de RRHH de las empresas	Las personas migrantes y refugiadas son percibidas como difíciles de contratar, especialmente si están en situación de irregularidad migratoria, ya que esto impide la apertura de cuentas bancarias, el registro en la seguridad social, contar con un domicilio estable y verificar los antecedentes laborales y experiencia.

2. Sobre el nivel de accesibilidad de los servicios

Durante el mapeo de los servicios públicos de promoción del empleo y emprendimiento en Perú y Colombia, se identificaron un total de 31 servicios (16 en Perú y 15 en Colombia) ofertados por 17 instituciones públicas (6 en Perú y 11 en Colombia). Para evaluar el nivel de accesibilidad de estos servicios para la población migrante y refugiada de nacionalidad venezolana, se tomaron en

cuenta cuatro criterios: (i) el documento de identidad solicitado para acceder al servicio, (ii) la aceptación real del documento, (iii) otros requisitos exigidos y (iv) canales de atención.

En el caso de Perú, al consultar la información disponible en los canales oficiales de las instituciones públicas que ofrecen los servicios, se evidenció que la mayoría (87.5%) son potencialmente accesibles para la población migrante y refugiada venezolana, independientemente de su estatus migratorio. De los 16 servicios públicos de empleo y emprendimiento identificados, sólo 2 exigen el Carné de Extranjería (CE) como único documento válido para que las personas extranjeras accedan. En los 14 servicios restantes se observó mayor flexibilidad en cuanto al documento solicitado: 8 aceptan como válidos el pasaporte, el Carné de Permiso Temporal de Permanencia (CPP) y el Carné de Extranjería (CE); 2 aceptan, además de los anteriores, el Carné de Solicitud de Refugio (CSR); 4 no especifican la necesidad de ningún documento para acceder.

Esta información oficial fue contrastada con la experiencia directa de personas migrantes y refugiadas venezolanas que acudieron a las instituciones públicas de manera presencial, telefónica y virtual y se hicieron pasar por usuarios de los servicios (mystery shopping). Las instituciones visitadas fueron el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE), el Ministerio de la Producción (PRODUCE), la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (SUNAT), la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL), los Centros de Educación Técnico-Productiva (CETPRO) y la Municipalidad Metropolitana de Lima.

Durante las 14 visitas presenciales realizadas, se pudo constatar que el 100% de los shoppers no tuvieron inconvenientes para ser atendidos debido a su documento de identidad o estatus migratorio. En cuanto a las visitas virtuales realizadas a través de los portales web (24 en total), el 70% de los shoppers declararon que pudieron averiguar fácilmente si su documento de identidad era aceptado. En cuanto a los requisitos adicionales solicitados, éstos variaron ampliamente de acuerdo con el tipo de servicio. Para los servicios vinculados a emprendimiento, el requisito más común era contar con el Registro Único del Contribuyente (RUC), tanto de personal natural como de persona jurídica. Para los servicios de promoción de empleo, los requisitos adicionales se relacionaban principalmente con la experiencia laboral previa y el tiempo de permanencia en el país. En general, los shoppers que evaluaron los servicios no reportaron ninguna anomalía en cuanto a los requisitos solicitados para acceder. La percepción era que los requisitos eran coherentes y proporcionales con el tipo de servicio que se estaba demandando.

Por otra parte, al evaluar los canales de atención de las instituciones que prestan los servicios, los shoppers expresaron algunas barreras que dificultan el acceso por parte de la población migrante y refugiada. En primer lugar, la centralización de la oferta de servicios en las oficinas de Lima y las principales ciudades dificulta el acceso para las personas residentes en otras localidades. Además, dentro

de la misma capital, consideran que debería haber más oficinas que faciliten el acceso de la población a la sede más cercana a su domicilio. En segundo lugar, se reportan grandes deficiencias en los canales de atención telefónica de las instituciones, tales como largos tiempos de espera, falta de respuesta o información incompleta. Estas deficiencias impiden que los usuarios que no pueden acudir directamente a las oficinas o no han logrado resolver sus dudas a través de los portales web, queden sin opciones de recibir la información que necesitan para acceder a los servicios. Esta situación afecta especialmente a quienes trabajan, estudian, o no cuentan con los recursos para trasladarse a las oficinas.

En el caso de Colombia, también se consultó la información disponible en los canales oficiales de las entidades públicas que ofrecen los servicios de promoción del empleo y emprendimiento, evidenciando que la mayoría de los servicios (73.6%) son potencialmente accesibles para la población migrante y refugiada venezolana, independientemente de si su calidad migratoria es regular o irregular. De los 15 servicios identificados, sólo 4 exigen el Carné de Extranjería (CE), el Permiso Especial de Permanencia (PEP) o el Permiso por Protección Temporal (PPT) como únicos documentos válidos para que las personas extranjeras accedan. En los 11 servicios restantes se observó mayor flexibilidad en cuanto al tipo de documento solicitado: en 5 aceptan, además de los documentos anteriores, el pasaporte venezolano, mientras que en los 6 restantes no se especifica la necesidad de ningún documento para acceder.

Esta información oficial también fue contrastada con la experiencia directa de personas migrantes y refugiadas venezolanas que acudieron a las entidades públicas de manera presencial, telefónica y virtual y se hicieron pasar por usuarios de los servicios. Las instituciones visitadas fueron el Ministerio del Trabajo, el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (MINCIT) y los Centros Intégrate. Adicionalmente, se decidió visitar entidades de nivel subnacional, incluyendo la Cámara de Comercio de Bogotá y las alcaldías de Bogotá, San José de Cúcuta, Barranquilla y Medellín.

Durante las 43 visitas presenciales, telefónicas y virtuales, los shoppers encontraron algunos casos aislados de restricciones en el acceso a los servicios para las personas extranjeras que están en situación irregular. En 5 de las instituciones visitadas (Ministerio de Trabajo, SENA, DIAN, Alcaldía de Bogotá y Cámara de Comercio de Cúcuta) los funcionarios exigieron el PPT como documento obligatorio para poder optar por los servicios. Un hallazgo interesante fue constatar que una misma institución podía tener respuestas diferentes en función de la oficina que se visitara (este fue el caso del SENA, DIAN y Centros Intégrate), lo que denota falta de coordinación entre las oficinas y falta de capacitación de los funcionarios.

En cuanto a requisitos adicionales solicitados, éstos variaban ampliamente de acuerdo con el tipo de servicio. Sin embargo, los más comunes se relacionan con el tiempo de permanencia en el país, la validación de la experiencia laboral previa y los títulos educativos apostillados. En general, los shoppers que evaluaron los servicios no reportaron ninguna eventualidad en cuanto a los requisitos solicitados para acceder. La percepción era que los requisitos eran razonables y proporcionales con el tipo de servicio que se estaba demandando.

Por otra parte, al evaluar los canales de atención de las instituciones que prestan los servicios, los shoppers residentes en Colombia reportaron desafíos similares a los identificados en Perú, como la centralización de la oferta de servicios en la capital y la deficiencia de los canales de atención telefónica, lo que dificulta el acceso a información para las personas no residentes en la capital y/o que no tienen posibilidades de trasladarse.

En resumen, es posible afirmar que tanto en Perú como en Colombia no se identificaron importantes barreras para el acceso potencial a los servicios públicos de promoción del empleo y emprendimiento por parte de la población migrante y refugiada venezolana. En ambos países los requisitos de estatus migratorio, documentación, experiencia laboral y nivel educativo fueron considerados coherentes y proporcionales al tipo de servicios que se ofertaba, no identificándose una práctica de exclusión hacia las personas extranjeras. Los desafíos encontrados en términos de accesibilidad de los servicios tienen que ver con la capacidad operativa de las instituciones para contar con oficinas en todo el territorio nacional y con un canal de atención telefónica eficiente (Tabla N.º 9).

Tabla N.º 9. Nivel de accesibilidad de los servicios públicos de promoción del empleo y emprendimiento en Perú y Colombia

	Perú	Colombia
Documento de identidad solicitado	En ambos países, la mayoría de los servicios están disponibles para las personas extranjeras independientemente de su calidad migratoria regular o irregular, admitiéndose como válidos el pasaporte venezolano, carnés de permanencia temporal y la cedula de extranjería.	
Aceptación real del documento de identidad	Ninguno de los shoppers reportó problemas para ser atendidos debido a su documentación.	Se registraron casos aislados en 5 oficinas públicas en donde la única documentación aceptada como válida era el PPT, a pesar de que ello iba en contra de la información reportada en los canales oficiales de la institución.

Otros requisitos	En ambos países, los requisitos exigidos para acceder a los servicios fueron considerados por los usuarios como coherentes y proporcionales al tipo de servicio que se estaba demandando. En los servicios vinculados a la promoción del empleo, los requisitos se relacionaban con la experiencia laboral previa y la certificación de los conocimientos. En los servicios vinculados a la promoción del emprendimiento, los requisitos se referían al registro fiscal del negocio y a la antigüedad del emprendedor en la prestación del servicio.
Canales de atención	En ambos países, los shoppers cuestionaron la baja capacidad operativa de las instituciones públicas para atender las demandas de los usuarios, puesto que las oficinas están centralizadas en la capital y en un pequeño grupo de ciudades, al tiempo que la mayoría no cuenta con canales de atención telefónica que funcionen.

3. Sobre el grado de conocimiento acerca de los servicios

El principal hallazgo del estudio fue constatar que, tanto en Perú como en Colombia, existe un alto nivel de desconocimiento por parte de la población migrante y refugiada venezolana sobre la oferta de servicios públicos de promoción del empleo y emprendimiento a la que podrían acceder.

Al consultar a los encuestados si conocían alguno de los servicios ofrecidos por las instituciones públicas del Perú, las cifras de desconocimiento alcanzan niveles superiores al 75% en casi todos los casos: 78.4% no conoce ninguno de los servicios de la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL), cifra que asciende a 83.5% en el caso del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE), 89.8% en los Centros de Educación Técnico-Productiva (CETPRO), 91.6% en la Municipalidad Metropolitana de Lima (MML) y 93.7% en el Ministerio de la Producción (PRODUCE). La excepción a esta tendencia es la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (SUNAT), en donde el desconocimiento de sus servicios es de apenas 38.8%. Ello se debe a que esta institución ofrece el servicio más conocido e importante para los migrantes venezolanos: la «Emisión del Registro Único de Contribuyentes (RUC) de personas naturales», un documento indispensable para casi cualquier trámite a realizar en el país, desde la apertura de una cuenta bancaria hasta la obtención de licencias comerciales.

De manera más específica, de los 16 servicios de promoción de empleo y emprendimiento identificados en el Perú, los cinco más conocidos por la población migrante y refugiada venezolana son: la emisión del RUC para persona natural – SUNAT (59.7%), el servicio de denuncia laboral – SUNAFIL (16.4%), la emisión del RUC para persona jurídica – SUNAT (15.0%), el servicio de bolsa de trabajo – MTPE (12.5%) y el servicio de consultas laborales – SUNAFIL (10.8%) (Anexo N-º 7).

Al analizar el perfil de las personas migrantes y refugiadas venezolanas que tienen mayor conocimiento sobre los servicios públicos, se identificaron tres variables principales que condicionan estas percepciones: el tiempo de permanencia en el país, el tipo de documento con que se cuenta y la situación laboral. Primero, las personas que más conocen los servicios tienen entre 3 y 4 años de permanencia en el país (entraron entre 2018 y 2019), lo que sugiere que ya han tenido tiempo para familiarizarse con las instituciones públicas existentes, la ubicación de las oficinas públicas, conocen mejor los canales de información gubernamental, están más conscientes de sus derechos, etc. Segundo, las personas que más conocen los servicios cuentan con Carné de Extranjería y, en menor medida, con CPP. Esto podría deberse a que, al gestionar estos documentos, las personas obtienen información sobre los derechos y servicios a los que tendrán acceso. Tercero, las personas que más conocen los servicios ya se encuentran trabajando, pero en el mercado informal, lo que podría motivarles a buscar información que les ayude a insertarse en el mercado laboral formal. Esto es especialmente cierto para aquellas personas que trabajan informalmente a pesar de tener cierta antigüedad en el país y estar regularizados.

Este desconocimiento sobre los servicios disponibles se traduce, a su vez, en un bajo acceso. Por ejemplo, el servicio al que más ha accedido la población migrante y refugiada venezolana encuestada en Perú es la emisión del RUC para personas naturales (45%). En el resto de los 15 servicios identificados, el nivel de acceso promedio es de 2%, con un máximo de 5% para el segundo servicio al que más han accedido los migrantes (la emisión del RUC para persona jurídica).

En el caso de Colombia, el panorama de conocimiento sobre los servicios públicos de empleo y emprendimiento por parte de la población migrante y refugiada es igualmente desfavorable. Al consultar a los encuestados si conocían alguno de los servicios ofrecidos por las instituciones competentes, en todos los casos las cifras de desconocimiento superaron el 50%: 53.4% no conoce ninguno de los servicios de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), cifra que asciende a 57.5% en el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), 70.9% en los Centros Intégrate y 83.7% en el Ministerio de Trabajo (MINTRABAJO).

Para los programas que son ofrecidos por entidades locales, se evidenció que el 84.9% de los encuestados residentes en Bogotá no conocen los servicios de la Cámara de Comercio de esta ciudad y 94.3% no conoce el programa de Bogotá Trabaja, impulsado por la Alcaldía de Bogotá. En el caso de la Ruta de Empleo Cúcuta, desarrollada por la Alcaldía de San José de Cúcuta, el 73.6% de encuestados que viven en este municipio no tenían información sobre el programa. Una situación similar se presenta sobre el servicio de Plataforma de la Unidad de Apoyo al Empresario, de la Alcaldía de Barranquilla, sobre la cual 94.12% no estaba al tanto de ella. Finalmente, el 85.7% de migrantes encuestados en Medellín desconocía acerca del Programa de intermediación laboral de la Alcaldía de esta localidad.

En cuanto a los servicios concretos que son más conocidos por la población migrante y refugiada venezolana residente en Colombia, destacan en los 5 primeros lugares la inscripción en el Registro Único Tributario (RUT) – DIAN

(46.5%), el Servicio de Formación Profesional Integral – SENA (29.0%), el Servicio de Evaluación y Certificación de Competencias Laborales – SENA (23.8%), el Servicio de Bolsa Laboral – MINTRABAJO (11.6%) y el Servicio de Orientación Laboral – MINTRABAJO (9.3%). Al igual que en el caso de Perú, el mayor conocimiento del servicio de inscripción del RUT se relaciona con la relevancia del documento, el cual es indispensable para la mayoría de los trámites a realizar en el país.

Al analizar el perfil de las personas migrantes y refugiadas venezolanas que tienen mayor conocimiento sobre los servicios públicos disponibles en Colombia, se identificaron similitudes con el caso de Perú. Primero, quienes más conocen los servicios son las personas con 3-4 años de antigüedad en el país (entraron entre 2018 y 2019). Segundo, quienes están regularizados, principalmente con PPT vigente, son quienes más conocen los servicios. Tercero, las personas que trabajan en el mercado informal tienen un mayor conocimiento sobre los servicios, probablemente debido a su interés en obtener información y asesorías que les ayude a insertarse en el mercado laboral formal.

Este desconocimiento sobre los servicios también puede verse reflejado en los niveles de acceso. Por ejemplo, el servicio al que más han accedido las personas migrantes y refugiadas encuestadas en Colombia es la inscripción en el RUT como persona natural (12%). En el resto de los 14 servicios identificados, el nivel de acceso promedio reportado es del 3%, con un máximo de 8% para el servicio de regularización migratoria y acceso a la identificación, ofrecido por los Centros Intégrate, que ocupa el segundo lugar en términos de acceso.

Una de las razones que podría explicar el desconocimiento de la población migrante y refugiada sobre la oferta de servicios públicos en materia de promoción del empleo y emprendimiento, son los canales a través de los cuales se divulga la información. En la mayoría de los casos, tanto en Perú como en Colombia, esta información está disponible en los portales web y las redes sociales oficiales de las instituciones públicas, las cuales suelen ser poco visitadas por las personas a menos que ya tengan un conocimiento previo sobre los servicios que desean consultar. El hecho de que la información no circule suficientemente a través de los medios de comunicación o las redes sociales de las ONG que trabajan con estas poblaciones vulnerables hace que la información sea de difícil acceso para estos grupos.

Otra de las razones que contribuye al desconocimiento y bajo acceso a los servicios por parte de los migrantes es la creencia, a menudo infundada, de que las personas extranjeras venezolanas no tienen derecho a acceder a los servicios, que los requisitos que se le solicitarán serán muy exigentes, que serán discriminadas por su nacionalidad o que, simplemente, es muy difícil acceder. Estas creencias hacen que las personas destinen pocos esfuerzos a informarse sobre la oferta de servicios públicos a la que podrían tener acceso real. Esta percepción, aunque está relativamente extendida entre los migrantes, no se corresponde con la realidad de los servicios. Como se analizó en la sección anterior, la mayoría de los servicios públicos de promoción del empleo y emprendimiento no establecen barreras importantes en términos de documentación, estatus migratorio u otro tipo de requisitos.

Tabla N.º 10. Claves sobre el nivel de conocimiento de la población migrante y refugiada venezolana sobre los servicios públicos de promoción del empleo y emprendimiento en Perú y Colombia

<p>Conocimiento sobre los servicios</p>	<p>Tendencias comunes</p> <p>VII. Los servicios ofrecidos por el organismo rector en materia de empleo, el Ministerio del Trabajo, son ampliamente desconocidos por la población.</p> <p>VIII. El servicio más conocido por la población migrante y refugiada es la inscripción en el registro fiscal (RUC en Perú y RUT en Colombia) debido a la relevancia del documento para efectuar trámites de diversa naturaleza, no necesariamente vinculados a temas laborales.</p> <p>IX. En un contexto de amplio desconocimiento sobre los servicios, los que suelen ser ligeramente más conocidos y demandados son las bolsas de trabajo y las asesorías vocacionales.</p> <p>X. El perfil de la población que más conoce los servicios es similar en ambos países: personas con 3-4 años de antigüedad en el país, que están regularizadas (principalmente con cédula de extranjería y, en menor medida, con documentos de permanencia temporal) y que se encuentran trabajando en el mercado informal.</p> <p>Diferencias entre países</p> <ul style="list-style-type: none"> • En términos relativos, los migrantes y refugiados residentes en Colombia tienen un conocimiento ligeramente superior sobre los servicios en comparación con los que residen en Perú.
<p>Determinantes sobre el nivel de conocimiento</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Limitado alcance de los canales de difusión de los servicios (fundamentalmente las páginas web y RRSS de las instituciones públicas competentes). • Percepción de que existen barreras formales para acceder a los servicios (documentación, estatus migratorio, otros requisitos) y, ante ello, las personas migrantes y refugiadas optan por no buscar información sobre las posibilidades de acceso real a los servicios.

4. Sobre la calidad de los servicios

Aunque la mayoría de la población migrante y refugiada venezolana no ha accedido a ninguno de los servicios públicos de promoción del empleo y emprendimiento que se ofrecen en Perú y Colombia, quienes sí han logrado acceder tienen una percepción mayoritariamente positiva sobre la calidad de los servicios. Esto se constató tanto en la encuesta realizada a personas migrantes y refugiadas de ambos países, como en las visitas presenciales, telefónicas y virtuales realizadas por los shoppers a las oficinas públicas.

En el caso de Perú, al consultar a los encuestados sobre la calidad de los servicios a los que habían accedido alguna vez, se registró un nivel de satisfacción promedio del 75%. Si se consideran los 5 servicios a los que más acceden los venezolanos en Perú, los niveles de satisfacción son mayoritariamente positivos: 98% de los encuestados que han accedido al Servicio de Orientación al Migrante (SOM) del MTPE declararon estar satisfechos o muy satisfechos con el servicio, cifra que se ubica en 96% para el servicio emisión del RUC para personas jurídicas (SUNAT), 91% en el servicio de emisión del RUC para persona natural (SUNAT), 76% para el servicio de formación profesional (CETPRO) y 59% para el servicio de denuncia laboral (SUNAFIL).

Para profundizar en la percepción sobre la calidad de los servicios ofrecidos, 10 shoppers acudieron de manera presencial, telefónica y virtual a 34 oficinas públicas de Perú (Lima, Piura y Arequipa) para evaluar aspectos clave de la atención. Las visitas arrojaron tres hallazgos interesantes: (i) la atención presencial y virtual es percibida de mayor calidad respecto a la atención telefónica: mientras 92% de los shoppers calificaron como excelente o buena experiencia presencial y 83% evaluaron positivamente la experiencia online, 80% calificaron como pésima o mala la experiencia de atención vía telefónica; (ii) la evaluación de ciertos atributos varía en función del canal de atención: el atributo mejor evaluado durante las visitas presenciales fue la capacitación del funcionario y el peor evaluado fue la actitud; en contraste, durante las visitas telefónicas el atributo mejor evaluado fue la actitud del funcionario y el peor evaluado fue la capacitación; (iii) los canales de atención virtual son considerados útiles para proveer información general, pero no resuelven dudas concretas a los usuarios: 54% considera que no ofrecen información sobre los pasos a seguir para acceder al servicio, 42% considera que no especifican qué tipo de documentos son aceptados en el caso de la población extranjera y 42% opina que los portales no ofrecen buena información sobre otros tipos de servicios relacionados.

En el caso de Colombia, el panorama guarda similitudes con Perú. Al consultar a los encuestados sobre la calidad de los servicios públicos de promoción del empleo y emprendimiento a los que habían accedido alguna vez, se registró un nivel de satisfacción promedio del 86%. Si se consideran los 5 servicios a los que más acceden los venezolanos en este país, los niveles de satisfacción son mayoritariamente positivos: 93% de los encuestados que han accedido al Servicio de Evaluación y Certificación de Competencias Laborales del SENA declararon estar satisfechos o muy satisfechos con el servicio, cifra que se sitúa en 86% para el servicio de regularización migratoria y acceso a la identificación (Centros

Intégrate), 82% en el servicio de inscripción en el RUC (DIAN) y 56% en el servicio de bolsa laboral (MINTRABAJO).

Al contrastar esta información con las experiencias de los shoppers durante las visitas presenciales, telefónicas y virtuales a 43 oficinas públicas en Colombia (Bogotá, Cúcuta, Barranquilla y Medellín), se confirmó y complementó lo revelado en la encuesta. Entre los hallazgos claves destacan: (i) la percepción positiva sobre la calidad del servicio fue mayoritaria en las tres modalidades de atención: 93% de los shoppers calificaron como excelente o buena la experiencia presencial, 80% la modalidad virtual y 78% la modalidad telefónica; (ii) la evaluación de los atributos clave de la atención no varían en función de la modalidad del servicio: tanto en la atención presencial como telefónica, el atributo mejor valorado por los shoppers fue la capacitación del funcionario, seguido de la calidad en la explicación del servicio y finalmente la actitud del funcionario durante su atención.

Al comparar los hallazgos de ambos países es posible identificar tendencias comunes, como la evaluación mayoritariamente positiva sobre la calidad de los servicios y la preferencia por los canales de atención presenciales respecto a los virtuales y telefónicos. Como factores diferenciadores destaca que, en Perú existe una percepción mayoritariamente negativa sobre los canales de atención telefónica, independientemente de la institución pública que se analice; en contraste, esta modalidad de atención es evaluada positivamente en Colombia. Por otro parte, a pesar de que en ambos países prevalece una opinión positiva sobre la calidad de los servicios, en Colombia esta percepción está más acentuada respecto a Perú.

Tabla N.º 11. Claves sobre la percepción de la calidad de los servicios públicos de promoción del empleo y emprendimiento en Perú y Colombia

Tendencias comunes

- Aunque el nivel de acceso a los servicios es muy bajo en ambos países, quienes han logrado acceder tienen una percepción mayoritariamente positiva sobre su calidad.
- El canal de atención que se utilice para acceder a información sobre los servicios condiciona la percepción sobre su calidad, existiendo claras preferencias por la atención presencial respecto a la atención virtual y telefónica.
- El atributo que mejor valoran las personas durante la experiencia de atención es la capacitación del funcionario. Esto es considerado más relevante respecto a atributos más personales, como la actitud del funcionario.

Aspectos diferenciadores

- En términos relativos, la percepción sobre la calidad de los servicios es superior en Colombia respecto a Perú, tanto si se analiza por el nivel de satisfacción promedio como si se evalúa por atributos individuales.
- El canal de atención telefónica es percibido mayoritariamente negativo en Perú, mientras que en Colombia la percepción predominante es positiva.

5. Sobre la percepción de los servicios pre y post visitas a las instituciones

Uno de los hallazgos clave del estudio fue constatar que el acceso a información sobre los servicios tiene un impacto directo en la percepción sobre las instituciones que los proveen y los servicios en sí mismos. Esto se constató durante las 77 visitas presenciales, virtuales y telefónicas realizadas por los shoppers a las instituciones públicas de Perú y Colombia.

En el caso de Perú, en el 83.3% de las visitas realizadas se registró un cambio de percepción sobre la institución y sus servicios a partir de la experiencia directa del usuario. Sin embargo, la percepción podía cambiar positiva o negativamente dependiendo del canal de atención utilizado (presencial, telefónico o virtual).

Durante los 14 servicios evaluados presencialmente en diversas agencias del MTPE, SUNAT, SUNAFIL y CETPRO, 64.3% de los shoppers calificaron la experiencia como «mejor de lo que esperaban», mientras que 21.4% declararon que fue «como lo esperaban». Producto de esta experiencia, 92.9% de los shoppers revelaron que estarían dispuestos a volver a la institución, mismo porcentaje (92.9%) que declaró estar interesado en acceder al servicio que se le ofreció. Al indagar en las razones que llevaron a este cambio de percepción, los shoppers mencionaron cuatro motivos principales: (i) el tiempo de atención fue más rápido de lo esperado, (ii) la receptividad de los funcionarios fue superior a sus expectativas, puesto que pensaban que los tratarían diferente por ser extranjeros, (iii) la capacitación de los funcionarios fue suficiente para aclarar todas las dudas y (iv) no les solicitaron documentos o requisitos excesivos o que no tuviesen.

En contraste, durante las 10 evaluaciones telefónicas realizadas a los servicios del MTPE, SUNAT, SUNAFIL, PRODUCE y la MML, 90% de los shoppers calificaron la experiencia como «peor de lo que esperaban». Producto de esta experiencia, 30% declaró que no volvería a pedir información por esta vía y 70% expresó no estar interesado en los servicios ofrecidos por la institución. Este 70% corresponde a personas que no lograron comunicarse personalmente con un asesor, puesto que la operadora los dejaba en espera. Entre los shoppers que sí lograron ser atendidos, la experiencia fue calificada como negativa debido a la falta de capacitación de los funcionarios y a la poca amabilidad durante la atención.

En cuanto a las visitas online, de las 21 consultas de servicios realizadas por los shoppers en los portales web del MTPE, SUNAT, SUNAFIL, CETPRO, PRODUCE y MML, 87.5% expresaron estar satisfechos con la experiencia y haberse interesado en acceder a los servicios sobre los cuales obtuvieron información. Entre los atributos mejor evaluados por los usuarios estuvieron (i) la disponibilidad de suficiente información sobre los servicios, (ii) la facilidad de acceso a la información y (iii) la posibilidad de ahorrarse el traslado a las oficinas.

Si se considera la experiencia general de los 10 shoppers encargados de realizar las visitas presenciales, virtuales y telefónicas, la tendencia es clara: la percepción de los usuarios sobre los servicios cambia positivamente cuando tienen oportunidad de acceder a información sobre éstos de manera directa, es decir, cuando conocen el servicio. De hecho, un hallazgo clave detectado durante las entrevistas con los shoppers fue que prácticamente ninguno conocía previamente los servicios que iban a evaluar, por lo que no tenían información sobre la institución pública en cuestión y sus servicios. Aún así, partían de la premisa que la experiencia de atención sería negativa (largos tiempos de espera, trato diferencial por ser extranjeros, servicios que no se ajustarían a sus necesidades, imposición de barreras para acceder, etc.). Sin embargo, al recibir información de los funcionarios pudieron entender realmente la naturaleza de los servicios ofrecidos por las instituciones y percatarse de que podían acceder a ellos a pesar de ser extranjeros.

En el caso de Colombia, en el 45.6% de las visitas realizadas se registró un cambio de percepción sobre la institución y sus servicios a partir de la experiencia directa del usuario. Lo relevante de este dato es que: (i) prácticamente todos los cambios de percepción fueron positivos y, (ii) sólo se registraron cuando la experiencia de atención fue presencial.

Durante la evaluación presencial de 27 servicios en diversas agencias del MINTRABAJO, SENA, DIAN, Centros Intégrate, Alcaldías de Bogotá y San José de Cúcuta, 59.3% de los shoppers calificaron la experiencia como «mejor de lo que esperaban», mientras que 37.0% declararon que fue «como lo esperaban». Producto de esta percepción, 100% de los shoppers declararon que estarían dispuestos a volver a esa agencia y 88.9% expresaron estar interesados en acceder al servicio que se le ofreció. Al indagar con los evaluadores qué factores motivaron este cambio de percepción, mencionaron dos razones principales: (i) pensaban que los discriminarían y/o los tratarían diferente por ser venezolanos, pero esto no ocurrió; (ii) la capacitación y amabilidad de los funcionarios fue calificada como excelente al momento de transmitir información y aclarar las dudas.

En contraste, durante las 9 evaluaciones telefónicas realizadas a los servicios del MINTRABAJO, DIAN, Centros Intégrate y Cámara de Comercio de Cúcuta, 77.7% de los shoppers expresaron que la experiencia fue «como lo esperaban». Esta opinión se deriva de 4 usuarios que no lograron comunicarse directamente con un asesor y 5 que sí lograron ser atendidos. A pesar de estas experiencias mixtas, 88.9% de los shoppers declararon que estarían dispuestos a volver a pedir información por esta vía, mismo porcentaje (88.9%) que expresó estar interesado

en los servicios que ofrece la institución. Entre quienes lograron finalizar la atención, la experiencia fue calificada como positiva debido a la amabilidad y buena capacitación de los funcionarios al suministrar la información.

En cuanto a las visitas online, de las 10 consultas de servicios realizadas por los shoppers en los portales web del MINTRABAJO y la Cámara de Comercio de Bogotá, 80.0% expresaron estar satisfechos con la experiencia y haberse interesado en acceder a los servicios sobre los cuales obtuvieron información. Los atributos mejor evaluados por los usuarios fueron la rapidez y facilidad de acceso a la información.

Al analizar en conjunto las experiencias de los 9 shoppers que realizaron las visitas presenciales, virtuales y telefónicas, surgió un hallazgo interesante: la percepción de los usuarios sobre los servicios cambia únicamente cuando la experiencia de atención es positiva. Es decir, cuando las personas reciben una atención "promedio" o "buena", esto es considerado casi automáticamente "por encima de las expectativas". En contraste, cuando las personas reciben una atención "mala", esto no cambia la percepción, sino que entra dentro de los parámetros de lo esperado por las personas migrantes y refugiadas. Al profundizar en este hallazgo durante las entrevistas a los shoppers pudo constatar que la razón de ello es que las personas parten de la premisa que la experiencia de atención será negativa. Esto hace que una experiencia de atención negativa no resulte sorpresiva, mientras que si la atención es adecuada se convierta en sorpresivo para los usuarios. Esto es especialmente llamativo si se tiene en cuenta que la mayoría de los shoppers no conocían los servicios que iban a evaluar. Este prejuicio hacia las instituciones públicas y sus servicios se deriva de la creencia que los discriminarán y/o no tratarán igual por ser venezolanos.

Luego de analizar las experiencias de los 9 shoppers que realizaron visitas presenciales, virtuales y telefónicas, se identificó un hallazgo interesante: la percepción de los usuarios sobre los servicios cambia únicamente cuando la experiencia de atención es positiva. En otras palabras, cuando las personas reciben una atención que se considera "promedio" o "buena", automáticamente se percibe como "por encima de las expectativas". En contraste, cuando las personas reciben una atención deficiente, esto no cambia su percepción, sino que se espera que sea así debido a las experiencias previas o prejuicios vinculados con la atención al migrante y refugiado. Durante las entrevistas con los shoppers, se descubrió que la razón detrás de este hallazgo es que la mayoría de los usuarios asumen que la experiencia de atención será negativa. Como resultado, una experiencia negativa no sorprende a los usuarios, mientras que una atención adecuada se convierte en una sorpresa agradable. Esto es especialmente llamativo si se tiene en cuenta que la mayoría de los compradores no estaban familiarizados con los servicios que iban a evaluar, lo que demuestra un prejuicio generalizado hacia las instituciones públicas y sus servicios, debido a la creencia de que los migrantes y refugiados serán discriminados y/o no tratados igual debido a su origen venezolano.

Tabla N.º 12. Claves sobre la percepción de los servicios públicos de promoción del empleo y emprendimiento pre y post visita a las instituciones públicas de Perú y Colombia

<p>Tendencias comunes</p>	<ul style="list-style-type: none"> • A pesar de que la mayoría de las personas migrantes y refugiadas venezolanas no tienen conocimiento sobre los servicios públicos de promoción del empleo y emprendimiento, ni han tenido contacto con las instituciones que los ofrecen, tienen un prejuicio generalizado acerca de las instituciones y los servicios, lo que los lleva a asumir que la atención será negativa. • Este prejuicio se deriva tanto de ideas generales vinculadas a la prestación de servicios públicos (“la atención será lenta”, “exigirán muchos requisitos”), como a ideas específicas vinculadas a su condición de persona migrante o refugiada (“me discriminarán por ser venezolano”, “no me tratarán igual que a los demás”). • La percepción sobre la institución y los servicios que ofrece cambia en función de la experiencia directa de acceso a información sobre los servicios. • La experiencia de atención presencial tiene un impacto directo en mejorar la percepción del servicio, más que las modalidades de atención online y telefónica. La mayoría de los evaluadores que asistieron a las oficinas calificaron la experiencia como “mejor de lo que esperaban”. • El atributo mejor valorado por los usuarios, independientemente de la modalidad de atención, fue el nivel de capacitación de los funcionarios para explicar la información y aclarar dudas. Otro atributo bien valorado fue la amabilidad en el trato.
<p>Aspectos diferenciadores</p>	<ul style="list-style-type: none"> • En términos relativos, las personas migrantes y refugiadas venezolanas en Colombia son ligeramente más exigentes en la evaluación de los servicios respecto a las de Perú. Esto lleva a que califiquen como “por encima de las expectativas” una atención buena o muy buena y no sólo una atención “promedio”.



05

CONCLUSIONES

Más de 7 millones de personas han salido de Venezuela en la última década, siendo Colombia y Perú los principales países receptores de esta población, con 2.5 y 1.5 millones respectivamente. La principal causa por las que estas personas han optado por emigrar es la búsqueda de mejores oportunidades laborales fuera de sus fronteras. Por ello, el acceso a servicios de empleabilidad y medios de vida es determinante para lograr un camino a la integración socioeconómica y acceso a oportunidades.

Esta investigación estudió la relación de la población refugiada y migrante con los servicios públicos desde diferentes perspectivas, poniendo en el centro del análisis las percepciones y experiencias de acceso a los servicios vinculados a la generación de medios de vida. Para esto, se implementó una metodología integral de análisis que permitió identificar las barreras y oportunidades para que las personas refugiadas y migrantes hagan uso de

las herramientas de integración socioeconómica dispuestas por el Estado. En total, se realizó una revisión profunda de 31 servicios para la empleabilidad y emprendimiento: 16 en Perú y 15 en Colombia. A partir de dicha revisión, se realizaron entrevistas semiestructuradas a un listado de actores de interés vinculados a estos procesos. Una vez estudiada la oferta, se implementó una encuesta a personas refugiadas y migrantes para evaluar su relación y percepción respecto a los servicios públicos y se seleccionó una submuestra de estas personas para realizar ejercicios de “mystery shopping” o “cliente incognito”. Esta metodología integral permitió evaluar la experiencia de acceso y uso de diversos servicios y contrastar estos resultados con las percepciones previas de las personas refugiadas y migrantes, de las personas entrevistadas y la información recabada respecto a los servicios.

La revisión documentaria evidenció que la principal barrera estructural para el acceso a los servicios públicos está vinculada a la documentación migratoria y el alcance geográfico de ciertos servicios. Las personas que no cuentan con documento emitido por el país receptor, o que se encuentran como solicitantes de refugio, en su mayoría no pueden acceder a empleo formal y, por ende, no pueden acceder a los servicios vinculados a estos. Por otro lado, tanto Colombia como Perú actualmente se encuentran llevando a cabo importantes procesos de regularización migratoria que derivan en nuevos documentos especiales para la población venezolana que hace vida en estos países. Al encontrarse en estos procesos, existen algunos servicios que aún no han adaptado sus sistemas informáticos y de registro para poder aceptar la nueva documentación. Sin embargo, los avances para garantizar el acceso de personas refugiadas y migrantes que se encuentran de forma regular en el territorio nacional han sido significativos y gran parte de esta población podría, teóricamente, acceder a la mayoría de los servicios públicos para la generación de medios de vida.

Al consultar tanto a personas vinculadas al ecosistema de migración como a la población refugiada y migrante; fue evidente que existe una percepción diferente. Una significativa mayoría de estas últimas indica, en ambos países, no haber accedido a los servicios públicos, desconoce la mayor parte de la oferta y percibe que no tendrían la posibilidad de acceder en caso de desearlo por su condición de persona extranjera. Esta percepción ha derivado no solo en que estas personas no hagan uso de los servicios y limiten su proceso de integración socioeconómica, sino también en que la mayoría de los esfuerzos de las organizaciones de sociedad civil y cooperación internacional se centren en la creación de soluciones ad-hoc para personas refugiadas y migrantes.

Para identificar las razones que explican la discrepancia entre lo que indican los servicios públicos y lo que percibe la población refugiada y migrante, se aplicó el mystery shopping a diversos servicios públicos de empleo y emprendimiento en Perú y Colombia. Esta metodología permitió evaluar cómo son las experiencias de acceso a estos servicios en la realidad. Para esto, se seleccionó a personas refugiadas y migrantes que habían participado en las encuestas y cumplieran con el perfil y requisitos dispuestos por cada servicio a ser estudiado.

Los resultados de este ejercicio fueron, en gran parte, positivos. A excepción de un par de casos en dos ciudades, la mayoría de las personas participantes reportaron lograr acceder al servicio, una actitud cordial (positiva o neutra) por parte de los funcionarios, haber recibido información clara y útil; y un alto nivel de capacitación de los funcionarios que los atendieron. En general, se reportó una experiencia integral “mejor de lo que esperaban”. Estas vivencias mostraron un contraste significativo con sus percepciones previas y la información compartida en las encuestas.

Lo que podemos aprender de este proceso pasa por dos ejes (1) en términos metodológicos, es fundamental aplicar un enfoque integral al momento de evaluar acceso a servicios. Esto incluye el uso de múltiples fuentes de información (cuantitativas y cualitativas), la participación de los actores vinculados con la oferta y demanda de los servicios y, el contraste de las percepciones en distintos momentos de la experiencia de usuario; (2) en términos de políticas públicas, existen ciertas acciones específicas y de fácil implementación que podrían aumentar el acceso de las personas refugiadas y migrantes a servicios públicos.

Si profundizamos en este segundo punto, las prioridades se encaminarían a lograr la **adecuación de los sistemas de registro** para el acceso a servicios que queden pendientes, haciendo especial énfasis en la aceptación de documentos como las solicitudes de refugio y los nuevos documentos migratorios disponibles en cada país. Así mismo, los proveedores de dichos servicios requieren incluir una perspectiva transversal en población refugiada y migrante, esto implica el **manejo de data desagregada y focalizada** en esta población, **la identificación de necesidades específicas y la construcción de estrategias comunicacionales y de información** dirigidas a este grupo poblacional.

Por último, se debe impulsar un proceso educativo de cara a la población refugiada y migrante para lograr un cambio en su percepción respecto a los servicios y las posibilidades de acceder a ellos. Esto pasa fundamentalmente por un cambio de perspectiva en el trabajo de muchas organizaciones de la sociedad civil y cooperación internacional, pasando de la creación de soluciones ad-hoc a la estimulación y formación respecto al uso de los servicios públicos disponibles y el fortalecimiento de estos. Solo con esta perspectiva se podrían lograr procesos de integración socioeconómica sostenibles en el tiempo.

06

RECOMENDACIONES

¿Cómo podemos cerrar las brechas de acceso a servicios empleabilidad?

1. Adecuando los sistemas informáticos y de registro de las instituciones públicas para que acepten los documentos de identidad de las personas refugiadas y migrantes, especialmente las solicitudes de refugio y los nuevos documentos migratorios de cada país.
2. Incorporando una perspectiva transversal en población refugiada y migrante en la oferta de servicios públicos de empleabilidad, a fin de que consideren las necesidades diferenciadas de este grupo poblacional. Ello implica el levantamiento de data especializada sobre esta población.
3. Incorporando a actores no estatales (organizaciones civiles de migrantes, empresas, medios de comunicación, etc.) en la divulgación y promoción de la oferta de servicios públicos de empleabilidad disponible para la población refugiada y migrante.



4. Optimizando los canales institucionales de atención telefónica y virtual, a fin de facilitar el acceso a información sobre los servicios a la población refugiada y migrante residente en zonas periféricas y/o con problemas de movilidad.

5. Descentralizando la oferta de servicios a territorios periféricos, en los que la vulnerabilidad económica de la población refugiada y migrante y las barreras de acceso a los servicios son superiores.

6. Fortaleciendo el monitoreo y evaluación del acceso a los servicios, incorporando a los usuarios como actores clave del proceso y contrastando diversas fuentes y técnicas de investigación.

7. Reduciendo las barreras estructurales que limitan el acceso de la población migrante y refugiada a trabajo decente (énfasis en la informalidad del mercado laboral y la política de regularización).



