

Claves para la gestión de servicios e información migratoria en la región andina

Francisco Zegarra
Cristina Pombo
Giovanna Tipan
Gloria Ortega

Unidad de Migración

NOTA TÉCNICA N°
IDB-TN-2639

Claves para la gestión de servicios e información migratoria en la región andina

Francisco Zegarra
Cristina Pombo
Giovanna Tipan
Gloria Ortega

Enero 2023

Catalogación en la fuente proporcionada por la Biblioteca Felipe Herrera del Banco Interamericano de Desarrollo

Claves para la gestión de servicios e información migratoria en la región andina / Francisco Zegarra, Cristina Pombo, Giovanna Tipan, Gloria Ortega.

p. cm. — (Nota técnica del BID ; 2639)

Incluye referencias bibliográficas.

1. Immigrants-Social aspects-Andes Region. 2. Immigrants-Information services-Andes Region. 3. Internetworking (Telecommunication)-Andes Region. 4. Emigration and immigration-Government policy. 5. Andes Region-Emigration and immigration. I. Zegarra, Francisco. II. Pombo, Cristina. III. Tipan, Giovanna. IV. Ortega, Gloria. V. Banco Interamericano de Desarrollo. Unidad de Migración. VI. Serie.

IDB-TN-2639

Códigos JEL: F22, O15, H89

Palabras clave: migracion, interoperabilidad, seguridad información, gestión de la informacion

<http://www.iadb.org>

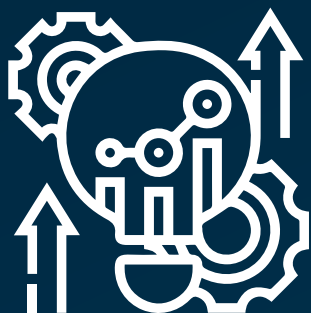
Copyright © 2023 Banco Interamericano de Desarrollo. Esta obra se encuentra sujeta a una licencia Creative Commons IGO 3.0 Reconocimiento-NoComercial-SinObrasDerivadas (CC-IGO 3.0 BY-NC-ND) (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/igo/legalcode>) y puede ser reproducida para cualquier uso no-comercial otorgando el reconocimiento respectivo al BID. No se permiten obras derivadas.

Cualquier disputa relacionada con el uso de las obras del BID que no pueda resolverse amistosamente se someterá a arbitraje de conformidad con las reglas de la CNUDMI (UNCITRAL). El uso del nombre del BID para cualquier fin distinto al reconocimiento respectivo y el uso del logotipo del BID, no están autorizados por esta licencia CC-IGO y requieren de un acuerdo de licencia adicional.

Note que el enlace URL incluye términos y condiciones adicionales de esta licencia.

Las opiniones expresadas en esta publicación son de los autores y no necesariamente reflejan el punto de vista del Banco Interamericano de Desarrollo, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representa.





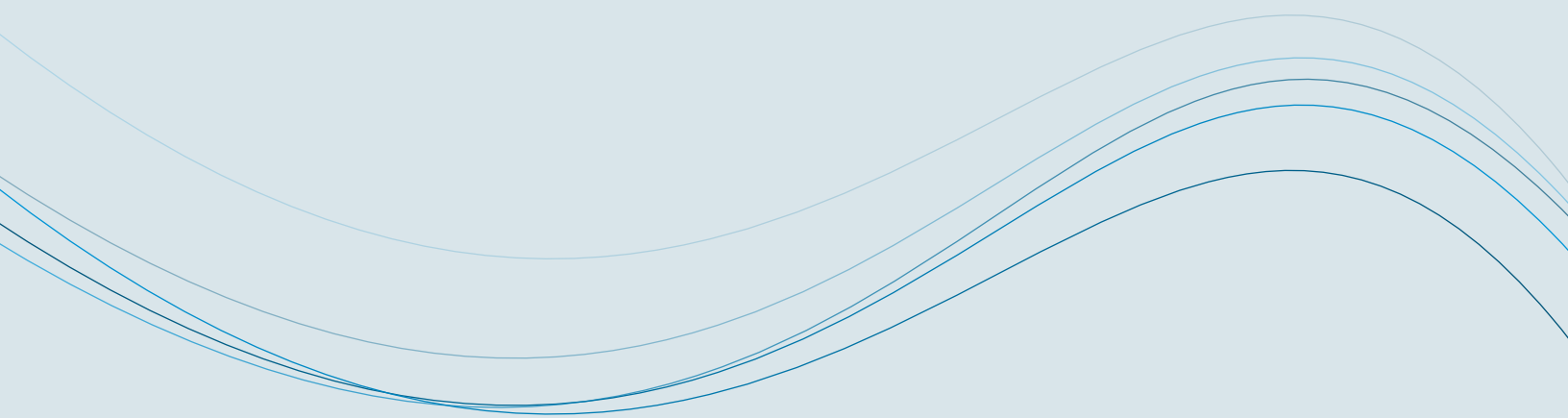
Claves para la gestión de servicios e información migratoria en la región andina

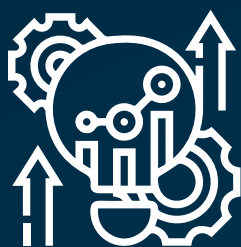
Serie de Migración y Desarrollo



Este proyecto fue desarrollado bajo la coordinación general de Francisco Zegarra, especialista de operaciones senior de la Unidad de Migración, y Cristina Pombo, Asesora de la Gerencia Social del BID, en colaboración con Giovanna Tipán y Gloria Ortega, asesoras.

Asistieron en la revisión del documento Marta Paraiso Pinto, Pablo Libedinski, Andrea Ruy, y Mariana Sobral. Los autores agradecen los comentarios al texto de Felipe Muñoz Gomez, Jefe de la Unidad de Migración del BID. Agradecemos además, a IDEO.org por el gran trabajo de co-creación para el desarrollo del concepto ALIA y los insumos principales de investigación para la presente nota técnica.





Claves para la gestión de servicios e información migratoria en la región andina

Por Francisco Zegarra, Cristina Pombo,
Giovanna Tipan y Gloria Ortega.

CONTENIDOS

Prefacio	6
Introducción	8
1. Antecedentes sobre los flujos migratorios en la región andina y sus desafíos	11
2. El gobierno como plataforma	14
2.1 Seguridad de fronteras y control migratorio	14
2.2 Mecanismos de regularización	15
2.3 Prestación de servicios sociales	17
2.4 Inserción económica	18
2.5 La importancia de gestionar integralmente la movilidad humana: la emigración como tarea pendiente	21
3. Diseño de las rutas de atención y protección a partir del mapeo de actores y servicios, en el contexto de ventanillas únicas	23
3.1 El desafío de la integración	23
3.2 Marco de referencia orientador	25
3.3 Mapeo de actores	31
4. Buena Práctica	34
4.1 El modelo de preferencia	35
4.1 La importancia de las ventanillas únicas en la gestión de la información	40
5. Diseño Estratégico para la Interoperabilidad	41
5.1 Beneficios para los Gobiernos que implementan sistemas interoperables	42

CONTENIDOS

5.2 La interoperabilidad como factor clave del progreso e integración de la población migrante	44
5.3 Dominios de la interoperabilidad	45
5.4 Principales barreras para la interoperabilidad	45
5.5 La anonimización como herramienta para superar barreras de manejo de datos sensibles dentro de la interoperabilidad	46
5.6 Integración versus interoperabilidad	47
6. La Arquitectura Empresarial	49
7. La Seguridad de la Información y sus Retos	52
7.1 Antecedentes	52
7.2 Buenas prácticas para preservar la seguridad de la información	55
8. Conclusiones y Recomendaciones	58
8.1 Conclusiones	58
8.2 Recomendaciones	59
Referencias	60

Prefacio

LOS ENORMES Y REPENTINOS FLUJOS MIGRATORIOS QUE SE HAN REGISTRADO ÚLTIMAMENTE EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE GENERAN DESAFÍOS SIN PRECEDENTES EN SUS PAÍSES.

Además de la titánica tarea de acoger a millones de personas que han cruzado sus fronteras en muy pocos años, los gobiernos de la región se ven abocados hoy a dar una respuesta a las necesidades de una población migrante que por lo general espera permanecer un tiempo prolongado en sus países de destino.

La inclusión de las personas migrantes en las sociedades de acogida es un reto complejo que exige una respuesta integral por parte de los gobiernos. Una respuesta que debe ser, a la vez, específica a las necesidades de los recién llegados, y a menudo, distinta a aquella con que se abordan las necesidades de la población local. Llevar los servicios del Estado a la población migrante de manera ágil y efectiva implica comprender las características, vínculos y temores de personas que muchas veces se mantienen alejados de la oferta estatal de servicios por temor a ser expulsados del país.

Como parte de su apoyo a los países de la región, el Banco Interamericano de Desarrollo acompaña a los gobiernos en el diseño de modelos de atención y gestión de la información que permitan dar una respuesta accesible, ágil, integral y segura a las personas migrantes mediante la optimización de los tiempos y recursos de las diferentes agencias y niveles administrativos.

Entre 2019 y 2022, como parte de una iniciativa enfocada en el fortalecimiento de la capacidad de la región para la integración e inclusión social de las poblaciones migrantes, el Banco desarrolló **ALÍA, una caja de herramientas para el diseño de modelos de ventanilla única a través de la cual se brindan servicios sociales a las personas migrantes.**

Pero las ventanillas únicas, como modelo integral de atención, son sólo la punta de un iceberg bajo la que ocurren complejos procesos de coordinación interagencial e interestatal que van desde el desarrollo de acuerdos administrativos a complejos sistemas de intercambio de información para garantizar la seguridad e integridad de la información recolectada y compartida.

La interoperabilidad de los sistemas de intercambio de información es, hoy por hoy, uno de los principales desafíos del desarrollo, especialmente en contextos de movilidad humana; constituye no solamente uno de los pilares más importantes de los proyectos tecnológicos, sino también de la transformación digital de los Gobiernos, especialmente en lo que tiene que ver con la prestación de servicios a la población.

Esta nueva publicación de la Unidad de Migración del BID reúne la experiencia adquirida a través del apoyo brindado a los países de la región para fortalecer sus sistemas y organismos migratorios. Asimismo, describe los desafíos y oportunidades que presenta el diseño de sistemas de gestión interoperables y ofrece algunas claves para llevar adelante procesos de transformación que

conduzcan a modelos de gestión que permitan responder de manera eficiente y eficaz a las necesidades de la población migrante.

América Latina y el Caribe están cambiando de la mano de sus migrantes. La transformación social y económica que allí están generando exige también una adaptación de los organismos y sistemas de gestión pública que afecte positivamente no solo lo que tiene que ver con la gestión migratoria, sino también con la prestación de servicios a la población local.

La gestión correcta de los nuevos flujos migratorios es un reto, pero también constituye una oportunidad para el fortalecimiento y la modernización de los sistemas de gestión de los servicios sociales.

Felipe Muñoz Gomez

Jefe de Unidad
Unidad de Migración

Tomas Bermudez

Gerente de los
Países Andinos



Introducción

Desde 2017, la región andina ha afrontado desafíos significativos debido al creciente flujo de población venezolana. Esto ha requerido grandes esfuerzos encaminados a proteger a los migrantes¹ a través de la implementación de procesos de regularización y de la ampliación de los servicios sociales. Sin embargo, la gestión de estos flujos migratorios --no siempre ordenados-- requiere de un eje transversal: la **generación de información**. Sin datos y estadísticas acerca de quiénes son las personas migrantes, qué hacen y qué necesidades tienen, es difícil definir políticas públicas que garanticen su integración, inclusión y cohesión social y económica con miras a una gestión integral de la movilidad humana.

Con la presente nota técnica se busca ofrecer una hoja ruta para la gestión migratoria que contemple los procesos de diseño de vías de atención y protección de personas migrantes; discutir el modelo de ventanilla única de atención como buena práctica en la que convergen diferentes actores territoriales que brindan servicios, en su mayoría sociales; analizar las razones que subyacen al diseño estratégico dirigido a interoperar y compartir información para una toma de decisiones oportuna; comprender la importancia de contar con una arquitectura empresarial que facilite evaluar tanto las capacidades internas como las oportunidades de mejora; y por último, identificar los retos que presenta la seguridad de la información y las medidas que podrían ayudar a anonimizar los datos personales que involucran a población en condición de movilidad humana, de modo que se garantice su confidencialidad.

En los [dos primeros capítulos](#) de la presente nota se aborda el contexto de la migración desde una mirada distinta a la de la contabilización, con lo cual se busca que el lector comprenda que detrás de los números y de las estadísticas existen personas reales en estado de movilidad que se enfrentan a constantes desafíos. Asimismo, se plantea un escenario en el que los gobiernos lideren la generación y gestión de información para el diseño de políticas públicas que promuevan un manejo humano, efectivo, eficiente e integral de los flujos migratorios. Allí se hace énfasis en que, desde la perspectiva de integralidad, surgen elementos que deben ser contemplados en el ámbito de las migraciones como son la seguridad de las fronteras y el control fronterizo; los mecanismos de regularización; la prestación de servicios sociales, y la inclusión económica. Finalmente se plantea que la emigración sigue siendo una tarea pendiente.

El [tercer capítulo](#) se enfoca en la importancia de diseñar rutas de atención y protección para la población migrante. Esto parte del desafío de la integración entendida como “el proceso por el cual los migrantes son aceptados en la sociedad, en su calidad de individuos y también como grupos... [La integración] se refiere a un proceso bidireccional de adaptación por parte de los migrantes y las sociedades de acogida... [e implica] la consideración de los derechos y las obligaciones de los migrantes y de las sociedades de acogida, el acceso a diferentes tipos de servicios y al mercado de trabajo, a la identificación y al respeto de un conjunto de valores fundamentales que vinculan a los migrantes y las comunidades de acogida con

¹ Por cuestiones estrictamente de estilo, en este documento se utiliza el género masculino no marcado inclusivo, independientemente del sexo de las personas.

un propósito común” (OIM, 2011). Los procesos de integración deben ir acompañados de la provisión de servicios y rutas de protección que se vuelven indispensables cuando se trata de garantizar la sostenibilidad de este proceso. Sin embargo, los servicios sociales suelen estar dispersos y son ofrecidos por una variedad de actores; tal dispersión constituye una barrera de acceso para satisfacer las necesidades de las personas que migran. Frente a ese desafío, en el [cuarto capítulo](#) se describe una experiencia de ventanilla única como modalidad clave para interoperar y gestionar información, y también como mecanismo de derivación y prestación de servicios en el ámbito territorial. Esta surge de un esfuerzo realizado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en la ejecución del Bien Público Regional (BPR) **“Fortalecimiento de la capacidad regional para la integración e inclusión social de las poblaciones migrantes”** (RG-T3543). Como parte de ello el Banco, en colaboración con [IDEO.org](#), analizó ejemplos exitosos del modelo de ventanilla única para la prestación de servicios sociales en el ámbito internacional y desarrolló ALÍA como herramienta para el diseño conceptual de atención. **La modalidad de ventanilla única se ha convertido en una buena práctica debido a que consolida en un “punto de atención” o de “entrada” para oferta de servicios sociales.** Esto contribuye a reducir el tiempo y los costos, y simultáneamente facilita el acceso físico y tecnológico del usuario potencial de los servicios, de modo que este obtenga la información necesaria o acceda a ellos en un solo lugar. Este precepto exige que en las ventanillas se produzca un grado de colaboración o incluso de integración de tareas, procedimientos y sistemas entre los proveedores de servicios. Su correcta implementación trae consigo ganancias en la eficiencia de la prestación de servicios y reducciones en el tiempo de respuesta a las inquietudes o solicitudes por parte de la población migrante.

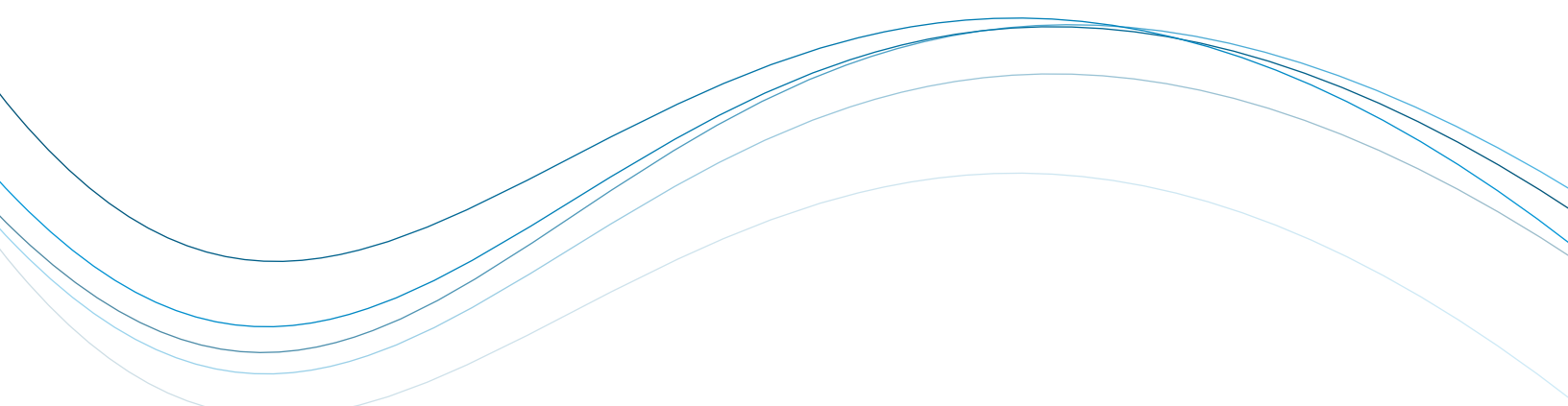
El principio de la ventanilla única parte de la interoperabilidad, dado que la concentración de servicios en un solo espacio exige articular y coordinar no solo acciones y actores, sino también sistemas e información. La interoperabilidad proporciona beneficios muy importantes que permiten que los servicios migratorios evolucionen en función de los retos y desafíos del futuro. Este tema cobra mayor relevancia en los países andinos, donde el fenómeno migratorio de los últimos años ha alcanzado magnitudes insospechadas.

Esta evolución no será posible si no se garantiza la interoperabilidad en los ámbitos regional, nacional y local. Por otra parte, es fundamental entender que la interoperabilidad de los sistemas de intercambio de información (SII) es uno de los principales desafíos del desarrollo, especialmente en contextos de movilidad humana, tema central del [capítulo quinto](#) de esta publicación.

En la actualidad, **la interoperabilidad se ha convertido en no solo en uno los pilares más importantes de los proyectos tecnológicos, sino también de la transformación digital de los Gobiernos**, especialmente en lo que tiene que ver con la prestación de servicios a la población migrante. Detrás del concepto de interoperabilidad subyacen aspectos tan importantes para los migrantes como la capacidad que tengan los Estados de proporcionar servicios adecuados. Por ejemplo, la interoperabilidad permite que los migrantes accedan a la documentación pertinente --temporal o definitiva— acerca de su condición, o de su revocación en caso necesario, en un formato digital con efecto inmediato y sin necesidad de realizar diligencias presenciales. Asimismo, facilita el acceso a servicios de salud, y la inscripción en servicios educativos y de protección social. Con sistemas interoperables pueden validar en línea su residencia, sus actividades laborales y otros requisitos de la normativa para su inclusión social y como ciudadanos, entre otros trámites. Esto exige entender que la interoperabilidad no puede reducirse al desarrollo de sistemas informáticos, sino que requiere igualmente de una estrategia de implementación de productos, procesos y tecnologías. Para ello se comienza con el modelado de un plan que logre alinear los componentes de infraestructura tecnológica y los sistemas de información y gestión con los objetivos institucionales mediante la arquitectura empresarial (AE), tema del cual se ocupa el [capítulo sexto](#). Cuando los sistemas interoperan, se debe prestar especial atención a la seguridad de la información. En la actualidad, el incremento de importantes flujos migratorios en la región andina ha obligado a las instituciones que hacen parte del ecosistema de control migratorio y de integración socioeconómica de los migrantes a incrementar su capacidad de gestión de la información. La alta demanda de trámites y servicios de regularización de estados migratorios, y de acceso a servicios básicos, sociales y de protección, así como al mercado laboral y a los servicios del sistema financiero, exigen un esfuerzo muy importante para

establecer estándares que garanticen la seguridad de sus datos personales y otra información delicada.

Con el fin de garantizar su manejo ético, resulta indispensable, como bien se señala en el [capítulo séptimo](#), definir políticas de anonimización y pseudonimización que operen en todos los sistemas de información interoperables que involucren a población en condición de movilidad humana. A lo anterior se agrega la necesidad de definir estrategias de ciberseguridad que estén alineadas de manera estratégica y sólida, y que abarquen a todas las entidades que interoperan, todo lo cual requiere una gestión estructurada. El [octavo y último capítulo](#) contiene las conclusiones y recomendaciones derivadas de las experiencias aquí consignadas.



1. Antecedentes sobre los flujos migratorios en la región andina y sus desafíos

En abril 2017, después de horas de espera y carretera, Alvin llegó en autobús desde Táchira, Venezuela, hasta su destino final: Quito, Ecuador. Pasar por migración en Rumichaca no fue fácil, no solo por la larga espera sino por el frío. Habiendo vivido toda su vida en clima cálido, no lograba acostumbrarse a las heladas de los Andes. Finalmente, con su pasaporte sellado entró de manera regular a Ecuador.

A Alvin lo conocimos en julio de 2017 cuando, entre alteraciones y sobresaltos, nos contó que su esposa Ninuska estaba a punto de llegar a Ecuador con seis meses de embarazo y una pequeña niña, Nicole, de tres años. Alvin apenas ganaba unos dólares al día para poder sostenerse y no sabía cómo sobreviviría con su esposa embarazada y una hija. En pocos meses serían cuatro y los dólares ganados con la venta ambulante de tabaco y agua no alcanzarían para mantener a su familia. La desesperación de Alvin se reflejaba en su fijación con un colchón para el descanso de Ninuska; no le importaba nada más. **Cuando le preguntamos por las consultas prenatales, asombrado Alvin inquirió: “¿cuáles?”.** Entendimos que teníamos que actuar en modo de emergencia tan pronto como Ninuska pisara suelo ecuatoriano. Dos semanas después empezaron los chequeos médicos. Afortunadamente Ángel estaba bien. Nació el 16 de octubre de 2017, en Quito. Es ecuatoriano y hasta el 1 de junio de 2020 estaba viviendo en su país de nacimiento.

La pandemia, la discriminación, la xenofobia, la falta de oportunidades –no obstante el hecho de que Alvin contaba con la visa Unasur-- los obligaron a retornar a Venezuela en plena crisis de pandemia y con las fronteras cerradas. Nada los detuvo, ni siquiera los dos meses que tuvieron que pasar por ese trayecto penoso, entre cuarentena y cuarentena, para llegar nuevamente a casa. Siguen en Venezuela, a pesar de que barajaron la opción de irse a los Estados Unidos por pedido de la hermana de Ninuska, quien se encuentra en Georgia y cuyo traslado al Norte costó solo US\$1.200, es decir, una pequeña fracción de los casi US\$30.000 que muchos migrantes ecuatorianos pagan a los coyotes² para llegar hasta allá. Finalmente, Alvin ha decidido quedarse en Venezuela; continúa con su trabajo en una farmacia con un salario de US\$100 y Ninuska con el suyo como maestra, por lo cual le pagan US\$25 mensuales.

Este capítulo podría reducirse a entregar cifras: entradas, salidas, saldo migratorio; países con mayores flujos migratorios; países que más acogen y los que menos lo hacen; países que regularizan y los que no. Sin embargo, también cabría preguntarse: **¿Quiénes son esos más de seis millones de venezolanos que se han desplazado a lo largo y ancho de las Américas y el mundo? ¿Qué se oculta tras los pasos de quienes transitan por el Tapón del Darién? ¿Qué rostros e historias se esconden entre quienes aguardan la aprobación de su estatus de refugiados en Tapachula?**

² Término utilizado para referirse a los traficantes ilícitos de migrantes.

Mujeres, hombres, niñas, niños, adolescentes, población LGBTIQ+ que no solo tienen nombre y apellido, sino también y sobre todo la esperanza de mejorar sus condiciones de vida.

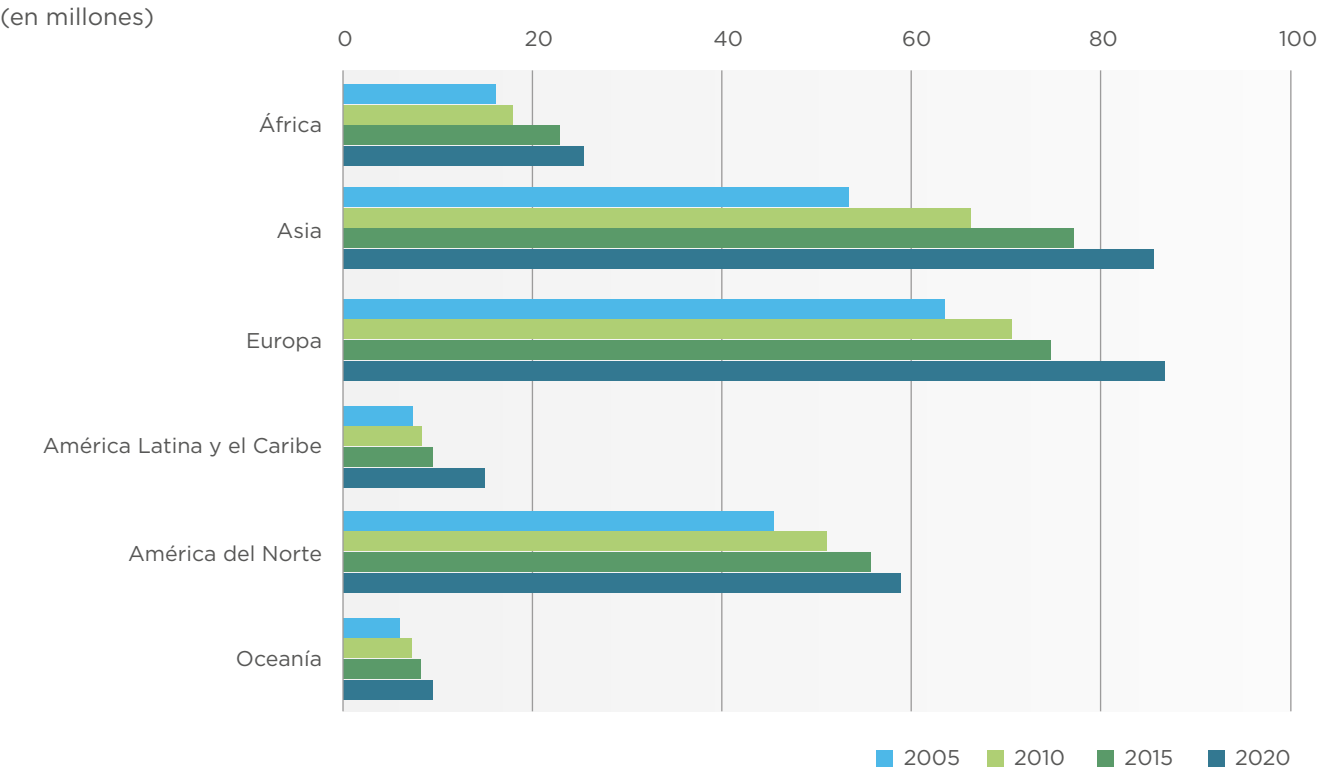
La historia de Alvin, Ninuska, Ángel y Nicole da una idea acerca de los flujos migratorios y retrata a América Latina como un corredor de constantes idas y regresos. La región andina se caracteriza por la multiplicidad de dinámicas migratorias que allí se registran: inmigración, emigración, retorno, asilo y refugio, todo ello sin olvidar los delitos conexos con los procesos migratorios como son la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes. Asimismo se caracteriza por ser una región tanto expulsora como de acogida de población migrante, una dinámica que a su vez resulta contradictoria.

En el Informe sobre las **Migraciones en el Mundo 2022 de la Organización Internacional para las Migraciones** (OIM, 2022) se indica que el número estimado de migrantes internacionales no ha dejado de aumentar en los últimos 50 años. Hacia 2020 casi **281 millones de personas vivían en un país distinto a su patria de nacimiento**, es decir,

128 millones más que 30 años antes, en 1990 (153 millones), y más de tres veces la cifra estimada para 1970 (84 millones). La proporción correspondiente a los migrantes internacionales en la población mundial total también ha crecido, pero solo levemente. Sin embargo, se estima que sin el advenimiento de la pandemia de COVID-19, el número de migrantes internacionales en 2020 se habría situado probablemente en torno a los 283 millones.

En el mismo informe se señala que **Europa surge actualmente como el principal destino, con 87 millones de migrantes** (30,9% del total de la población de migrantes internacionales), **seguida de cerca por Asia con 86 millones** (30,5%). América del Norte es el destino de 59 millones de migrantes internacionales (20,9%) y África el de 25 millones (9%). El número de migrantes internacionales de América Latina y el Caribe ha aumentado en más del doble en los últimos 15 años, pasando de alrededor de 7 millones a 15 millones; esta región, que acoge al 5,3% de los migrantes internacionales, tiene la tasa más alta de aumento de esa población. En Oceanía viven alrededor de 9 millones de migrantes internacionales, aproximadamente el 3,3% del total ([figura 1.1](#)).

FIGURA 1.1 Migrantes internacionales por principal región de residencia, 2005-2020



Fuente: OIM (2022).

Las proporciones de migrantes internacionales provenientes de América Latina y el Caribe, África y Asia son del 2,3%, 1,9% y 1,8% respectivamente (OIM, 2022).

Por otra parte, en el mismo informe se señala que la situación actual de Venezuela ha repercutido notablemente en los flujos migratorios de la región y que sigue constituyendo una de las mayores crisis de desplazamiento y migración del mundo. **Colombia, Perú y Ecuador --en ese orden-- son los tres principales países de acogida de población migrante y refugiada venezolana.** Es evidente que la migración intrarregional ha crecido con celeridad, siendo las mujeres el grupo poblacional más representativo, dado que son ellas las que emprenden el camino migratorio. Y aunque es evidente que las migraciones sur-sur han sido las protagonistas durante los últimos años, los desafíos que presentan han superado la capacidad de los gobiernos de traducirlos en políticas de inclusión socioeconómica en los países de acogida.

Por su parte, la propia región andina está atravesada por conflictos y desastres naturales que producen desplazamientos internos y externos. En Colombia, el conflicto armado continúa expulsando población, sobre todo rural. Los desastres naturales (sequías, inundaciones, escasez de agua y deslizamientos de tierras, entre otros fenómenos), así como los efectos del cambio climático, han causado desplazamientos humanos que obligan a pensar en estrategias que vinculen las migraciones con este tipo de eventos para dar

respuesta a las necesidades relacionadas con la seguridad humana.

Según Arango (2005), las políticas migratorias comprenden:

- i.** Normas y prácticas cuyo objeto es la regulación y el control de los flujos migratorios, y especialmente la entrada y permanencia de inmigrantes.
- ii.** Regulaciones y prácticas relativas a la demanda de asilo.
- iii.** Medidas dirigidas a la integración de los inmigrantes y las minorías étnicas, incluyendo la definición de la ciudadanía y el acceso a esta.
- iv.** Políticas para combatir el racismo y la discriminación. En realidad, estas cuatro rúbricas pueden reducirse a un par, ubicando las dos primeras en el vector “políticas de control” y las dos últimas en el de “políticas de integración”

Según Arango (2005), las políticas migratorias involucran a diferentes actores estatales que están a cargo de formular políticas de integración y de control, por lo cual la gestión de la movilidad humana deber ser compartida por las instancias rectoras de esos dos vectores, como se verá en la [siguiente sección](#).



2. El gobierno como plataforma

El desafío de la gestión de datos y del uso de la información para la toma de decisiones en la gestión de la movilidad humana

Los gobiernos son los encargados de generar y manejar los datos que contribuyan al diseño de políticas públicas cuyo fin sea gestionar de manera integral la movilidad humana. De esta integralidad surgen elementos que deben ser contemplados en el ámbito de las migraciones, como por ejemplo la seguridad de las fronteras y el control fronterizo; los mecanismos de regularización; la prestación de servicios sociales y la inclusión económica, todo lo cual constituye el abanico que procura la seguridad humana, así como la protección, inclusión, integración y cohesión social de la población migrante en las comunidades de acogida.

2.1 Seguridad de fronteras y control migratorio

Como se mencionó anteriormente (Arango, 2005), las políticas migratorias se agrupan en torno a dos grandes ejes: control e integración. Es evidente que, en el marco de su soberanía, los Estados deben controlar sus fronteras, lo que implica definir lineamientos de entrada y permanencia de la población migrante. Cada Estado determina entonces a quiénes solicitan visa de entrada y exige requisitos de estancia corta o larga. Sin embargo, como sostiene Domenech (2021), la globalización del control migratorio se ha materializado en diversos mecanismos de regionalización e internacionalización, y de una participación creciente de múltiples actores institucionales. Señala este autor que fue durante los años noventa e inicios de la década de 2000 cuando se sentaron las bases para el establecimiento de un nuevo régimen global de control de las migraciones,

orientado fundamentalmente a combatir las migraciones irregulares mediante políticas y narrativas fundadas en el principio de una migración ordenada y de la adopción de diversos mecanismos multilaterales.

Domenech (2021) afirma asimismo que las nuevas migraciones trastocaron el orden fronterizo regional y dieron lugar a diferentes prácticas de control (externalización, contención, disuasión, bloqueo, aceleración, etc.) que han oscilado entre lo punitivo y lo humanitario. Sin embargo, predominan las políticas orientadas a la seguridad nacional, en muchos casos en detrimento de la seguridad humana, la cual se sustenta en principios como la centralidad de las personas, su integralidad y contexto, así como en prevención y multisectorialidad (Llamas, 2016).

Estas perspectivas de control de las fronteras han estado necesariamente acompañadas de las tecnologías correspondientes. Un ejemplo es la migración masiva desde Venezuela, que desestabilizó los esquemas y certezas institucionales en torno a la regulación del desplazamiento. Igualmente habilitó la propagación de prácticas humanitarias de control migratorio, y el desarrollo de prácticas de datificación de la movilidad a través de herramientas digitales y biométricas de control y vigilancia. Aplicar un enfoque de derechos implica dimensionar la integralidad del sujeto migrante. Según Llamas (2016), abordar la temática migratoria como si fuera del ámbito de la seguridad nacional da lugar a discursos xenófobos, estigmatización y discriminación contra la población migrante. Por otra parte, Herrera-Lasso y Artola (2011) insisten en que la seguridad debe centrarse en las personas, no solamente cuando estas se ven amenazadas por

la violencia física, sino también por las limitaciones de su capacidad de subsistir en condiciones de dignidad. En este sentido, la seguridad humana contempla como premisa central que la persona es el sujeto de ella, por lo que la prioridad se traslada de los derechos de los Estados (soberanía, no injerencia) a los de los individuos. Ello implica diseñar estrategias y políticas que garanticen niveles mínimos de bienestar, libertad y derechos.

En el marco de este concepto, es fundamental que los Estados promuevan políticas basadas en un enfoque de seguridad humana en el que prevalezca la protección de los derechos incorporando otros aspectos que pueden resultar objeto de discriminación como son la niñez, el ser mujer, la diversidad sexual y de género, la discapacidad y la variable intergeneracional, entre otras. Si bien es cierto que los Estados tienen la obligación de resguardar sus fronteras y realizar control migratorio, es el cambio de enfoque de la seguridad interna al humanismo lo que promueve una mayor inclusión y políticas menos restrictivas y autoritarias.

Estos cambios se producen a partir de la configuración y construcción de perfiles migratorios, sobre la base de información cuantitativa y cualitativa. **De allí que Estados y gobiernos deban hacer de los derechos humanos un componente transversal de sus políticas de protección y seguridad.**

2.2 Mecanismos de regularización

Cuando una persona migrante no se encuentra regularizada, uno de sus primeros objetivos es tener un documento migratorio que facilite su acceso a trabajo. Sin embargo, esta inclusión económica --bien sea a través de la inserción laboral o del emprendimiento-- exige convertir a esa persona en sujeto financiero, condición que por lo general se logra cuando se cuenta con un documento migratorio.

La **“Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares,”** adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1990, hace énfasis en que sus artículos no deben ser interpretados en un contexto de regularización migratoria, sino aplicados a los trabajadores migrantes en condición regular. Sin embargo, también establece algunas consideraciones para la regularización migratoria, reconociendo siempre la soberanía nacional. Por ejemplo, se reconoce que cuando

se favorece a aquellas personas que se encuentran en condición migratoria regular se facilita la protección de sus derechos y se contribuye a que obtengan empleos de mejor calidad. En cuanto a los trabajadores migrantes sin condición regular, en esta Convención se advierte que “cuando los Estados Partes interesadas consideren la posibilidad de regularizar la situación de dichas personas de conformidad con la legislación nacional y los acuerdos bilaterales o multilaterales aplicables, se tendrán debidamente en cuenta las circunstancias de su entrada, la duración de su estancia en los Estados de empleo y otras consideraciones pertinentes, en particular las relacionadas con su situación familiar” (Naciones Unidas, 1990).

Por otra parte, el **“Pacto mundial para una migración segura, ordenada y regular”** reconoce la regularización migratoria como una de las posibles acciones para abordar y reducir las vulnerabilidades que aquella conlleva. Para lograr este objetivo, establece dentro de sus acciones la de aprovechar las prácticas existentes para facilitar el acceso de las personas en condición irregular a evaluaciones individuales que permitan su regularización con criterios claros y transparentes (Naciones Unidas, 2019).

Bajo el paraguas de instrumentos internacionales, los países de la región andina han impulsado procesos de regularización, siendo el de Colombia el más emblemático. Con el propósito de promover la integración social y económica de esta población, el gobierno colombiano ha otorgado permisos temporales de trabajo y residencia o Permisos Especiales de Permanencia (PEP) en cuatro etapas diferentes (PEP1-PEP4) durante 2017 y 2018. Los PEP1, PEP2 y PEP4 fueron otorgados exclusivamente a solicitud del migrante para aquellos con estatus migratorio regular. Dado que un alto porcentaje de los migrantes no contaban con un estatus migratorio regular, el gobierno otorgó PEP adicionales que cobijan a migrantes irregulares y por ende más vulnerables. En marzo de 2021, el gobierno expidió el Estatuto Temporal de Protección de Migrantes Venezolanos (ETPMV) a fines de regularizar a cerca de 1,8 millones de persona por un periodo de diez años. Asimismo, regularizará por dos años adicionales a quienes entren de manera regular después de la fecha de corte del EPTMV y que así lo soliciten (Ibáñez *et al.*, 2022).

Según el Gobierno de Colombia, el EPTMV es un mecanismo jurídico de protección temporal para los refugiados y migrantes venezolanos en ese país, complementario al régimen de protección

internacional de refugiados. El estatuto permite llenar los vacíos existentes en tal régimen, con base en la realidad de los movimientos mixtos de población y de la capacidad de respuesta que tiene Colombia en materia institucional, social y económica. Este estatuto está compuesto por el Registro Único de Migrantes Venezolanos o RUMV (en el cual podrán inscribirse refugiados y migrantes de Venezuela) y por el Permiso de Protección Temporal o PPT, un documento de identificación y regularización que permitirá a los venezolanos acceder a derechos, servicios y oportunidades de integración por diez años, mientras que adquieren una visa de residencia.

En el caso de Perú, del 2017 al 2018 se implementó el Permiso Temporal de Permanencia (PTP) para migrantes venezolanos, documento cuya vigencia era de un (1) año. A partir del 2021 se emite el Carné de Permiso Temporal de Permanencia (CPP), con vigencia de un (1) año. Este acredita la situación migratoria regular en el país, habilitando a la persona extranjera beneficiaria para que desarrolle actividades en el marco de la legislación peruana.

El CPP es un documento oficial otorgado por la Superintendencia Nacional de Migraciones desde 2021 para que las personas extranjeras en situación migratoria irregular que hayan ingresado al país antes del 22 de octubre del 2020 se puedan regularizar y obtener un permiso temporal de permanencia por un año en Perú. Este permiso temporal no puede ser renovado ni tampoco solicitado por una segunda vez. Antes de que expire, la persona deberá tramitar otro estado migratorio. En julio de 2022, el Gobierno de Perú emitió el Decreto Supremo N° 008-2022-IN³ cuyo fin es ampliar a dos años la vigencia del CPP. Según el Decreto, esta medida se debe a que la Superintendencia Nacional de Migraciones informó que del total de 150.793 personas extranjeras que obtuvieron el carné de Permiso Temporal de Permanencia, solo 727 han realizado un trámite posterior a la entrega del CPP. Esto significa que 150.066 personas no han iniciado el procedimiento que conlleve al cambio de estado migratorio; es decir, solo aproximadamente un 5% ha iniciado el procedimiento para obtenerlo.

Ecuador ha impulsado dos procesos de regularización desde 2019: el primero a través del Decreto Ejecutivo No. 826 del 26 de julio de 2019, y el segundo mediante el Acuerdo Ministerial No. 000103/2019. A partir de estos se determinó tanto una amnistía migratoria mediante un censo de la población venezolana --liderada por el Ministerio del Interior en su calidad de ente responsable del control migratorio--, como un proceso de regularización migratoria mediante una Visa de Excepción por Razones Humanitarias (VERHU) gestionada por el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, antes del 31 de marzo de 2020. Este plazo fue extendido hasta el 14 de agosto de 2020 debido al estado de excepción impuesto para afrontar la pandemia de COVID-19. En total, 165.761 personas de nacionalidad venezolana se registraron a través del Ministerio de Gobierno, y únicamente 38.243 de ellas obtuvieron la visa VERHU, que resultó no ser una opción para un gran número de familias que se quedaron indocumentadas. Si bien algunos requisitos para esta visa fueron más fáciles de obtener (pasaporte caducado y costo reducido a US\$50), solo benefició realmente a quienes entraron por las vías regulares y pudieron sellar su entrada. Para muchas familias, ciertos requisitos fueron imposibles de cumplir, como por ejemplo la presentación de un certificado de antecedentes penales o las partidas de nacimiento de hijos menores de edad debidamente apostilladas (OIT, 2022).

Para resolver el problema del reducido número de población migrante venezolana regularizada a través de la VERHU, el 1 de junio de 2022 el Gobierno de Ecuador emitió el Decreto 436⁴ que otorga amnistía migratoria e implementa un proceso de regularización extraordinario exclusivo para migrantes venezolanos; esto mediante el otorgamiento de una Visa de Residencia Temporal de Excepción para Ciudadanos Venezolanos (VIRTE)⁵.

El proceso de registro se inició el 1 de septiembre de 2022, a cargo del Ministerio del Interior. Por su parte el proceso de regularización, cuya responsabilidad es del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, se inició el 1 de octubre de 2022. Según el gobierno ecuatoriano, este último permitirá que la población migrante,

³ <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/decreto-supremo-que-amplia-la-vigencia-del-carne-de-permiso-decreto-supremo-n-008-2022-in-2084469-2/>

⁴ https://www.gob.ec/sites/default/files/regulations/202209/decreto_ejecutivo_no._436_20220503163733_20220503163738%20%281%29.pdf

⁵ <https://estoyaquí.ec>

principalmente venezolana, se beneficie de: (i) una amnistía migratoria (se exime del pago de multas por irregularidad migratoria impuestas antes de la emisión del Decreto 436); (ii) tener una visa VIRTE que les conferirá una condición migratoria regular, lo que a su vez les facilitará solicitar plazas laborales y oportunidades para acceder a estudios universitarios; (iii) acceso a un documento de identidad ecuatoriano; (iv) acceso a la seguridad social, y (v) acceso al sistema financiero ecuatoriano para tener cuentas bancarias u obtener crédito. Dado que se trata de un proceso que apenas se inicia, todavía no arroja resultados concretos.

El acceso a un documento migratorio es el primer paso. Los gobiernos no pueden limitarse a emitirlos, sino que deben acompañarlos con políticas de inclusión social y económica que consideren que la implementación de procesos y programas de regularización supone una serie de beneficios para todos los actores involucrados: países de acogida o destino, personas migrantes y sector privado. Para los países de destino de migrantes, la regularización supone beneficios como una disminución en la informalidad laboral, ya que estas personas pueden acceder a mayor cantidad de puestos de manera formal cumpliendo con todos los lineamientos de la legislación laboral del país. Asimismo, favorece el aumento de tributos y satisface o solventa las brechas entre la oferta y la demanda en los mercados locales, ya que así los migrantes cuentan con mayores oportunidades de acceso a trabajos de calidad con base en sus habilidades y cualificaciones, en el marco de una protección de sus derechos más efectiva (Consejo de Europa, 2007).

2.3 Prestación de servicios sociales

La Organización Internacional del Trabajo (OIT) declara que la protección social es un derecho humano y la define como **“el conjunto de políticas y programas diseñados para reducir y prevenir pobreza, vulnerabilidad y exclusión social durante todo el ciclo de vida”** (OIT, 2017). El enfoque de derechos con el cual se concibe la protección social es el resultado de un consenso que adquirió especial fuerza a partir del análisis de los resultados de políticas aplicadas en los años ochenta

y noventa, con las cuales se buscaba aumentar el empleo productivo, base del desarrollo de esquemas contributivos. Estas políticas favorecían la eficiencia en la prestación de estos servicios por la vía de privatizar su administración, retirar al Estado de sus áreas típicas de intervención, privilegiar los mecanismos de mercado en la dotación de bienestar, y focalizar las prestaciones sociales en la población pobre.

Como sostiene la OIT (2021), desde la perspectiva del desarrollo sostenible la protección social desempeña un papel protagónico en las sociedades contemporáneas como factor de inclusión y cohesión social y de reducción de la pobreza y de las disparidades sociales, a la vez que interactúa con la transformación productiva y la mejora de la productividad. **Por este motivo, la protección social está en el centro de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.** Por otra parte, el mismo organismo afirma que las medidas de protección social constituyen un importante componente de las políticas destinadas a contener y reducir la desigualdad de ingresos. En combinación con la política fiscal, el sistema de protección social representa una de las vías de redistribución de ingresos, y su papel es determinante para resolver desigualdades distintas a las que se originan en ellos (OIT, 2021).

Extender los servicios de protección social es una obligación de los Estados, dado que son los únicos garantes de derechos sin distinción de condición migratoria. Un ejemplo de ello lo constituye la operación financiera del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), “Inclusión de la población migrante y receptora en los servicios sociales en Ecuador”, ejecutada por el Gobierno ecuatoriano a través de los ministerios de Inclusión Económica y Social (MIES), Educación (MINEDUC) y Salud (MSP).

El objetivo de esta operación es contribuir a la inclusión de la población migrante y local en los servicios sociales aumentando su capacidad de respuesta frente al incremento de la demanda por causa de los flujos migratorios hacia Ecuador. Específicamente, se busca incrementar la capacidad de prestación de servicios de protección social, salud y educación en las principales ciudades receptoras de migrantes del país.

ESTA META SE EJECUTA POR MEDIO DE TRES COMPONENTES:

- i. Protección social de población migrante y receptora vulnerable (MIES)
- ii. Inclusión de población migrante y receptora en los servicios de salud (MSP)
- iii. Inclusión educativa de población migrante y receptora (MINEDUC)

En el primer componente --eje de la protección social-- se despliegan todos los servicios sociales a través de brigadas multidisciplinarias que ofrecen información, consejería, apoyo y derivación a servicios sociales (ayuda de contención psicológica inicial, asesoría legal para la regularización del estatus migratorio y otros temas legales, y consejería y acompañamiento para conocer y acceder a otros servicios sociales relevantes). Estos servicios se dirigen a familias y personas en situación de vulnerabilidad que las brigadas detectan en las calles, enfocándose particularmente en niños, adolescentes y mujeres.

En ello también participan los **servicios de protección especial temporal** ofrecidos en Casas de Paso, dirigidos a población infantil y adolescente no acompañada o en situación de negligencia, abandono u otra violación de derechos. Los costos abarcan los servicios de acogida temporal (incluyendo cama, alimentación, vestido y acompañamiento), así como la gestión para definir su estado y lograr la reunificación con la familia o la derivación a servicios de protección especial prolongada o permanente (familiar o institucional).

También se incorporan los **servicios de protección especial prolongada o permanente** en modalidades alternativas al acogimiento institucional, incluyendo las de apoyo, custodia y acogida familiar. Los costos abarcan la identificación, evaluación, registro y acompañamiento de las familias receptoras o de custodia, o bien los costos de apoyo a la familia biológica, antes y durante la designación del niño, niña o adolescente.

En el caso del segundo componente --eje de acceso a la salud--, se apunta a fortalecer la inclusión de población vulnerable migrante y ecuatoriana en los servicios de salud del MSP mediante el aumento de su capacidad de respuesta ante la demanda creciente de servicios de salud materna en el primer nivel de atención.

Finalmente, el tercer componente --eje de inclusión educativa-- busca contribuir a la inclusión y permanencia en las escuelas de niños y adolescentes migrantes y ecuatorianos mediante el aumento de la cobertura de educación extraordinaria.

Colombia es otro excelente ejemplo de prestación de servicios sociales a población migrante a través de los Centros Intégrate, unos espacios creados para propiciar la inclusión e integración socioeconómica de la población migrante venezolana y de retornados colombianos que décadas atrás habían migrado a Venezuela. Los Centros Intégrate conectan a la población migrante y retornada con toda la oferta nacional en temas de integración y desarrollo económico. Además permiten adelantar trámites y servicios, y brindan orientación y derivación para apoyar a los migrantes venezolanos en los procesos de regularización, identificación, acceso al Sisbén (Sistema de Identificación de Beneficiarios de Programas Sociales), salud, educación, orientación psicosocial y jurídica, así como orientación a mujeres y a la población LGBTIQ+. Allí también se ofrece orientación para la empleabilidad y el emprendimiento.

Los casos de Ecuador y Colombia expuestos más arriba evidencian que la prestación de servicios sociales se origina en la exigibilidad de derechos, lo cual se traduce en la construcción de sociedades más equitativas, inclusivas y cohesionadas.

2.4 Inserción económica

Como se mencionó anteriormente, la regularización es el primer paso para que una persona migrante inicie un proceso de inclusión social y económica, que gira en torno a dos grandes variables:

- i. Inserción laboral.
- ii. Promoción del emprendimiento.

Con respecto a la **inserción laboral**, la OIM (2021) sostiene que aquellos programas y procesos de regularización que otorgan categorías migratorias y permiten a los migrantes laborar en el país también brindan beneficios para los actores del sector privado, ya que les facilita operar conforme a la ley y no ser sujetos de sanciones y multas.



Los empleadores privados que dependen en buena medida de mano de obra extranjera –en sectores como construcción o agricultura primaria– se benefician de la regularización migratoria puesto que pueden ampliar su fuerza laboral sin incurrir en gastos de reclutamiento de personas migrantes en el exterior.

Según la OIM (2021), otro beneficio que brindan los programas y procesos de regularización para el sector privado es la posibilidad de inscribir a los trabajadores migrantes en los sistemas de aseguramiento públicos, los cuales pueden ahorrar gastos en accidentes ocupacionales e incapacidades. La contratación de trabajadores en condición regular y asegurados, además de ser esencial para garantizar un cumplimiento de estándares internacionales y condiciones laborales respetuosas de sus derechos, permite que los migrantes se inserten en dinámicas comerciales más justas dentro de cada uno de los sectores productivos en los que se encuentran. Sin embargo, como afirma Célleri (2017), corresponde al Estado receptor promulgar políticas públicas y adecuar su legislación para garantizar que los inmigrantes puedan tener acceso al trabajo siempre y cuando cumplan con los requisitos establecidos, y sobre todo brindarles protección frente a una posible explotación laboral.

Asimismo, la inserción laboral formal reduce la vulnerabilidad de las personas migrantes. **Por eso, aquella que promueva una contratación justa y ética debe estar acompañada de dos procesos paralelos:**

- i. Certificación de competencias laborales.
- ii. Convalidación de títulos universitarios.

Ambos mecanismos facilitan la contratación formal.

De cualquier manera, estos escenarios exigen un esfuerzo mancomunado de los diferentes actores públicos y privados encaminado a diseñar políticas públicas que motiven la contratación de migrantes. Cabe señalar que los incentivos tributarios pueden ser una vía para que el sector empresarial y productivo los incluya dentro de sus políticas de contratación. Otro incentivo puede ser el reconocimiento público de buenas prácticas de contratación. Por ejemplo, entre 2017 y 2019 la Prefectura de Pichincha, Ecuador, premió con la Distinción Diversidad y No Discriminación a empresas que incorporaron población migrante en sus nóminas, en el marco del Reconocimiento General Rumiñahui a las Buenas Prácticas de Responsabilidad Social.

FIGURA 2.1 Distinción diversidad y no discriminación



Fuente: Prefectura de Pichincha, 2017

Otro buen ejemplo es el Sello Empresa Inclusiva, una iniciativa liderada por la ACNUR, el Pacto Global de Naciones Unidas Red Ecuador y el Programa Sin Fronteras del BID. Por su intermedio, en septiembre de 2022 se otorgó este sello a 60 empresas en todo el país que cuentan con políticas de empleabilidad de personas en estado de movilidad humana y que se han ocupado de su formación e inclusión en cadenas de valor, así como de sensibilizar al público sobre la temática, y sobre el compromiso con la inclusión.

A diferencia de lo que sucede con las buenas prácticas, las políticas públicas *per se* no funcionan solas. Se requiere de voluntad política para alcanzar resultados de mediano y largo plazo que sean más sostenibles, equitativos, justos y éticos.

Con respecto a la **promoción de emprendimientos**, esta alternativa suele ser más rápida y tener un impacto en el corto plazo, aunque es débil en términos de sostenibilidad. La mayoría de los proyectos y programas de inclusión económica para personas migrantes identificados gira en torno al emprendimiento. En muchos casos, las personas migrantes encuentran en esta oportunidad su única tabla de salvación, de modo que invierten su tiempo (se someten a largas horas de capacitación) y en algunos casos arriesgan su capital semilla.

Cabe notar que no es cierto que los migrantes lleven un ADN emprendedor debido a su condición de movilidad. Se trata de un postulado equivocado que reduce al sujeto migrante a una visión economicista; de ahí el fracaso estrepitoso de los emprendimientos. Las lecciones aprendidas a partir de experiencias con emprendimientos muestran que, para que estos duren más de seis meses, deben existir dos condiciones mínimas: (i) que sean liderados por personas que no se encuentran en situación de vulnerabilidad, y (ii) que el capital semilla se destine mejor a aquellos negocios que ya estén en marcha. Y si bien es cierto que no existen recetas para que un emprendimiento funcione, sí hay enseñanzas que se deben tener en cuenta para no fracasar.

Así pues, los emprendimientos deben estar acompañados de capacitación y capital semilla para su implementación, pero sobre todo requieren de

un seguimiento que permita identificar oportunamente problemas y riesgos financieros. Según la OIT (2022), se debe crear un ecosistema favorable a estas iniciativas a través de un modelo que apunte a la integración socioeconómica de personas que trabajan de manera independiente; esto a través de programas de emprendimiento sostenible, cadenas de valor y autoempleo, complementados con el acceso a servicios crediticios y de educación financiera.

La educación financiera y el acceso a servicios crediticios son retos que se deben abordar y traducir en política pública. La inclusión financiera, como parte fundamental de la inclusión económica, favorece la sostenibilidad de los procesos de generación de ingresos, reducción de la vulnerabilidad, nivelación de flujos de caja y capacidad de enfrentar riesgos. **Reconociendo la importancia que adquiere el acceso a servicios financieros formales para la integración de los refugiados y migrantes venezolanos con las comunidades de acogida, se deben generar oportunidades dirigidas a:** (i) preparar a la demanda para una inclusión financiera integral; (ii) acompañar y brindar asistencia técnica a las entidades financieras en el rediseño de productos adecuados a las necesidades de los no incluidos; y (iii) realizar acciones articuladas con el sistema financiero en donde tanto los entes de regulación de los países de acogida, como las entidades financieras, acuerden modalidades de atención a la población migrante para que la asimetría de información no siga siendo una barrera de acceso (WOCCU, 2020).

Finalmente, en aras de que la inserción laboral y la promoción de emprendimientos operen de manera coordinada, los gobiernos deben:

- i. mejorar la articulación interinstitucional y la gobernanza migratoria, entendiendo el papel del Estado en los ámbitos nacional y local;
- ii. dar acceso a información que permita definir los perfiles y características de las personas migrantes; y
- iii. elaborar nuevas narrativas migrantes que deconstruyan imaginarios creados desde la xenofobia, el racismo y la discriminación.

2.5 La importancia de gestionar integralmente la movilidad humana: la emigración como tarea pendiente

Por lo regular, los gobiernos definen políticas de inmigración cuyo fin es controlar los flujos migratorios que entran al país, dejando en un segundo plano a la población nacional con intenciones de migrar. La emigración es una tarea pendiente de los gobiernos, debido a que se la dimensiona en el marco de la gestión interna o de responsabilidad de los países de acogida. A medida que la emigración cobra cada vez más relevancia, cabe resaltar que, tal y como se registra en el Informe sobre las Migraciones en el Mundo 2022, esta sigue siendo un rasgo importante de América Latina y el Caribe. Con alrededor de 11 millones de personas residentes en el extranjero en 2020, México es el país de la región con el mayor número de emigrantes. Asimismo, ocupa el segundo lugar del mundo, después de India, entre los países con diásporas más numerosas; la mayoría de sus emigrantes viven en los Estados Unidos. En el tercer y cuarto lugar se encuentran la República Bolivariana de Venezuela y Colombia con casi seis millones, la primera, y más de tres millones, la segunda. Sin embargo, Estados Unidos no es el único destino migratorio: España es uno de los principales países de acogida de población latinoamericana. El grupo más relevante por lugar de nacimiento es el de aquellos provenientes de algún país de Sudamérica o de Centroamérica y el Caribe (46%) (Mahía y Medina, 2022).

CUANTO MAYOR SEA EL FLUJO DE POBLACIÓN QUE EMIGRA, MAYOR SERÁ EL FLUJO DE REMESAS HACIA EL PAÍS ORIGINARIO.

Según un estudio del Banco Interamericano de Desarrollo (Maldonado y Harris, 2022), **en 2021 se produjo un crecimiento en las remesas recibidas en todos los países de la región**, comparado con lo que se registró en 2020, especialmente en Ecuador (del 26,6%) y en Colombia (del 24,4%).

Según el Banco Central de Ecuador,⁶ en el caso de ese país, por ejemplo, en el segundo trimestre de 2022 la entrada de remesas ascendió a US\$1.160 millones, lo cual refleja un incremento del 7% frente al mismo periodo de 2021, cuando las remesas llegaron a US\$1.088 millones (Primicias, 2022).

Según la misma fuente, el monto de remesas proveniente de los Estados Unidos durante el segundo trimestre de 2022 ascendió a US\$789,29 millones (68,02% del valor recibido), cifra que representó un aumento de 5,46% frente a la registrada en el primer trimestre de 2022 (US\$748,39 millones) y del 14,77% frente a la contabilizada en el periodo equivalente de 2021 (US\$687,72 millones).

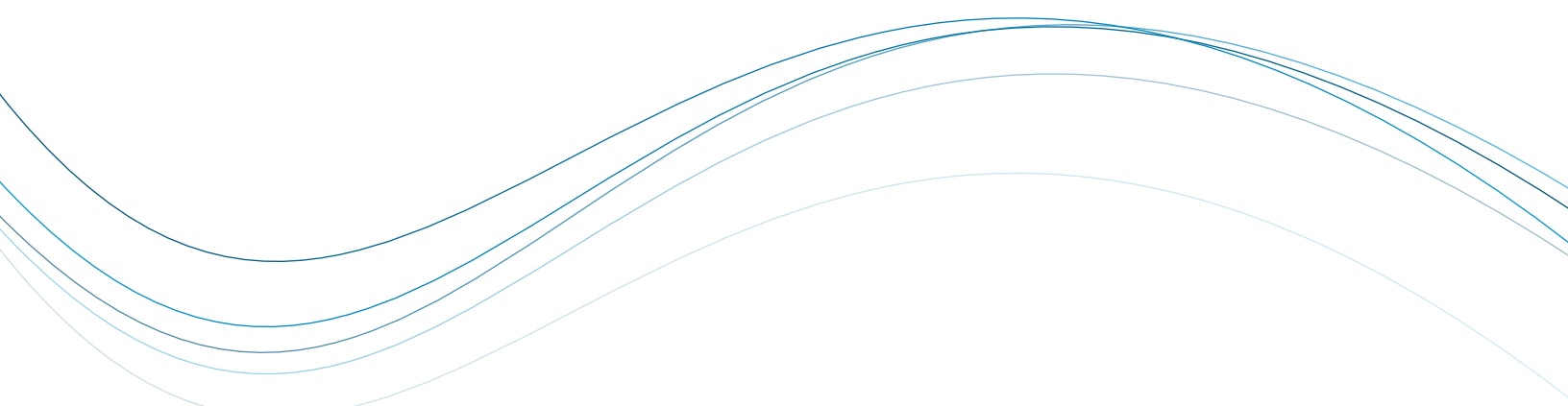
Por otra parte, el Banco Central estima que las remesas ascenderán a unos US\$4.500 millones en 2022, un 3% más que lo reportado en 2021. Las remesas que envían los migrantes constituyen una de las principales fuentes de ingresos de Ecuador, junto con las exportaciones, según el informe sobre balanza de pagos del Banco Central: “Los flujos de remesas se han consolidado como una entrada permanente de divisas y apoyo al esquema de dolarización de la economía ecuatoriana”. Esto se debe a que el dinero que envían los migrantes impulsa la economía desde el lado del consumo, el cual ha sostenido el crecimiento económico en el primer semestre de 2022. El consumo de los hogares representa el 65% del Producto Interno Bruto (PIB) de Ecuador, según el Banco Central.

El caso de Perú es también revelador. Según el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), alrededor de 3,3 millones de peruanos viven en otros países. Sin embargo, el INEI sostiene que desde 2010 la población emigrante ha decrecido y que el reto mayor al que se enfrenta el país es el retorno de sus ciudadanos y la presencia de población inmigrante. Por otro lado, las remesas para 2021 representaron el 1,6% del PIB, cuyo destino en el 78% de los casos son los gastos de consumo familiar, como suele suceder en casi todos los países receptores de remesas. Sin embargo, llama la atención que las mujeres constituyen la mayor población de emigrados. Según el INEI, Chile lidera la lista de los países de primer destino que declaran los peruanos al salir del territorio (29,3%), seguido por Estados Unidos (17,3%) y Bolivia (12,1%), y luego --muy de cerca-- España y Ecuador con el 10,1% y 9,9% respectivamente. El retrato de la emigración peruana en clave de género invita a reflexionar sobre la transnacionalidad migratoria. Como sugiere Pedone (2011), la feminización de las migraciones visibiliza los proyectos familiares y pone en primer plano la reorganización de la red de cuidados y el cambio en las pautas de crianza de los hijos. Esto, a su vez, implica un reacomodo en las relaciones de género y generacionales en el ámbito de las familias migrantes.

⁶ <https://contenido.bce.fin.ec/documentos/Estadisticas/SectorExterno/BalanzaPagos/Remesas/eren2022II.pdf>

En suma, los desafíos aquí descritos en materia de emigración se deben abordar mediante políticas públicas en los países de origen y mediante la procura de convenios bilaterales con los países de acogida para promover los derechos de protección de los emigrantes. Solo la recolección de datos estadísticos que permitan perfilarla redundará en la mejora de los servicios consulares, si bien es cierto que establecer el número exacto de emigrantes en el exterior no es tarea fácil, debido sobre todo a que hay elevados porcentajes

de personas en esta condición que permanecen en situación irregular, lo cual las hace invisibles frente a cualquier esfuerzo estadístico. Con todo, los gobiernos deben aunar esfuerzos encaminados a construir sistemas de información que faciliten la gestión integral de todas las dinámicas migratorias, sin descuidar ninguna. **Dado que las remesas son de vital importancia para los países de origen en corresponsabilidad con sus migrantes, los gobiernos deben promover la protección de sus derechos donde quiera que estos se encuentren.**



3. Diseño de las rutas de atención y protección a partir del mapeo de actores y servicios, en el contexto de ventanillas únicas ⁷

3.1 El desafío de la integración

Entre los años 2019 y 2022, como parte del Bien Público Regional (BPR) “**Fortalecimiento de la capacidad regional para la integración e inclusión social de las poblaciones migrantes**” (RG-T3543), el BID contrató a la firma IDEO para que analizara experiencias exitosas de modelos de ventanillas únicas para la prestación de servicios sociales en el ámbito internacional. Asimismo condujo entrevistas con migrantes, expertos y proveedores de servicios sociales para entender el ecosistema de servicios desde la perspectiva de los usuarios. Como parte de este análisis, fue indispensable estudiar una estrategia para identificar las rutas de atención y hacer un mapeo de los actores y servicios existentes.

El resultado fue ALÍA, un modelo para el diseño conceptual de atención que se abordará en mayor profundidad en la [cuarta sección](#) del presente documento, y con el cual se busca responder la siguiente pregunta:



¿Cómo se puede conectar a las personas inmigrantes con la amplia gama de servicios sociales que necesitan para prosperar?

En esta sección se abordarán conceptos y estrategias que, a partir de la investigación realizada, permiten identificar mejores prácticas para el diseño de rutas de atención y protección a través del mapeo de actores y servicios para la integración efectiva de la población migrante en el territorio de acogida ([Cuadro 3.1](#)).

Empero, para ello se debe entender en primera instancia el “porqué” de la importancia de los procesos de integración.

Según la OIM, la integración es:

“El proceso por el cual los migrantes son aceptados en la sociedad, tanto como individuos como también como grupos... [La integración] se refiere a un proceso bidireccional de adaptación por parte de los migrantes y las sociedades de acogida... [e implica] la consideración de los derechos y las obligaciones de los migrantes y de las sociedades de acogida, el acceso a diferentes tipos de servicios y al mercado de trabajo, a la identificación y al respeto de un conjunto de valores fundamentales que vinculan a los migrantes y las comunidades de acogida con un propósito común” (OIM, 2011).

⁷ Trabajo de investigación: Modelos de ventanilla única para prestación de servicios (BID + Ideo.org).

El proceso en sí es complejo, diverso y multidimensional (dimensiones sociales, culturales, jurídicas, de protección, financieras y ambientales, entre otras), y requiere de capacidades de adaptación importantes, tanto de los propios migrantes como de las poblaciones e instituciones de acogida.

Para los migrantes, ello exige adaptarse a una nueva sociedad que puede incluso no haber sido la de su elección, al tiempo que mantienen su identidad cultural. En lo que respecta a las instituciones y poblaciones de acogida, se requiere buena voluntad para recibir a los migrantes y atender sus diversas necesidades, así como apertura para crear una sociedad diversa (ACNUR, 2014; Gallagher, 2018). Asimismo, se debe tener en cuenta que estos procesos no suceden de la noche a la

mañana: **son prolongados y graduales**, y ocurren tanto en el ámbito privado como en el público a lo largo de generaciones, así como a nivel individual, familiar, comunitario y nacional (Portal de Datos sobre Migración, 2020).

Es así como la provisión de servicios y rutas de protección se vuelve indispensable para garantizar la sostenibilidad del proceso de integración, así como para captar los beneficios amplios de una migración gestionada correctamente.

Lo anterior exige un apoyo apropiado en el momento adecuado que no se genera en un solo lugar, ni en una sola institución, sino en todo el ecosistema donde participan diversos actores para satisfacer las necesidades de los migrantes.

CUADRO 3.1 Desafíos y beneficios para tener en cuenta en una integración efectiva de los migrantes en los países de acogida (1 de 2)

FOMENTAR LA INTEGRACIÓN



- » Los gobiernos de todo el mundo han reconocido que **la integración debe ser un proceso activo**, no pasivo (Horta Cruz y Gonçalves de Oliveira, 2014).
- » Se necesitan **políticas y programas proactivos para evitar las consecuencias negativas** de la falta de integración, no solo para los inmigrantes, sino también para los países y las comunidades que los acogen.
- » Además, la **inversión en integración** permite que los países aprovechen mejor los beneficios y oportunidades que la migración puede aportar a su desarrollo social y económico.
- » La **falta de integración de los migrantes es una oportunidad perdida** cuando se trata de mejorar los resultados para todos.

CONSECUENCIAS NEGATIVAS DEL FRACASO DE LA INTEGRACIÓN



- » **Campos de refugiados de larga duración y comunidades desconectadas** de las sociedades a las que se han unido, lo cual crea un caldo de cultivo para la desconfianza mutua y el conflicto.
- » Persistencia de peores indicadores de vida para los migrantes: **menor rendimiento académico y menor participación en el mercado laboral**, lo cual se traduce en mayores niveles de pobreza entre los nacidos en el extranjero. Estas desigualdades pueden persistir durante décadas, conllevan costos económicos y políticos, generan inestabilidad y erosionan la cohesión social.
- » **Miedo a la migración, populismo y nacionalismo** entre las comunidades de acogida; también se ha relacionado con el extremismo violento.

Fuente: Gallagher (2018); OCDE (2016); Boffey (2020).

CUADRO 3.1 Desafíos y beneficios para tener en cuenta en una integración efectiva de los migrantes en los países de acogida (2 de 2)

BENEFICIOS VINCULADOS A LA INTEGRACIÓN DE LOS MIGRANTES



- » Los migrantes **suelen aportar más de lo que reciben como beneficios**. De hecho, un aumento del 1% de los inmigrantes está vinculado a un aumento del 6% de la renta per cápita en el largo plazo.
- » Los migrantes **aumentan la población en edad de trabajar** y cubren la necesidad de mano de obra.
- » Los migrantes **pueden cubrir las vacantes de mano de obra calificada**: hay 10 millones de inmigrantes con estudios superiores en los países de la OCDE que no están empleados, y otros 8 millones que no encajan bien en sus puestos de trabajo.
- » La opinión pública sobre el valor de la migración está estrechamente relacionada con la percepción de la integración. **Las actitudes hacia la migración son mucho más positivas cuando existe un sólido historial de integración.**
- » Las **remesas pueden apoyar al desarrollo** de países de origen.

Fuente: Gallagher (2018); OCDE (2016); Boffey (2020).

3.2 Marco de referencia orientador

Si bien el objetivo de la integración de los migrantes en los países tiene como fundamento el respeto y la aplicación de instrumentos internacionales y de marcos de desarrollo global que proporcionan directrices de cara a la gestión y gobernanza migratoria, tales herramientas se nutren a su vez de acuerdos, compromisos y tratados locales, regionales e internacionales. Estos comprenden una serie de normas y otros instrumentos que son los que finalmente se emplean para abordar los flujos migratorios masivos en los países, al tiempo que exigen la prestación de servicios y rutas de protección. Si bien en este documento no se profundiza ese tema⁸, en las siguientes líneas se presentan los objetivos de los procesos de integración, así como los de los principales actores del ecosistema del cual hace parte el proceso y los de los encargados de gestionar y aplicar las normas y los diversos instrumentos.

3.2.1 Mapeo de actores y servicios bajo el modelo de ventanilla única

Desde la perspectiva de la prestación de servicios sociales y de protección, tal vez la tarea más importante sea definir a la población destinataria y

los obstáculos para acceder a tales servicios; esto porque es a partir de ello que se identifican los servicios necesarios y los principales actores interesados. **Por eso es necesario determinar:**



A quién se prestará el servicio
(población destinataria)



Qué servicios serán ofrecidos
(en función de las necesidades de la población destinataria)



Profundidad de los servicios a ser ofrecidos

(qué aspectos de la oferta de servicios se van a incluir dentro de la ventanilla única, y cuáles quedan bajo la responsabilidad de los proveedores)

⁸ Para ello se sugiere la lectura de la nota técnica [Regímenes de política migratoria en América Latina y el Caribe, inmigración, libre movilidad regional, refugio y nacionalidad](#) perteneciente a la serie de publicaciones de Gobernanza Migratoria, de la Unidad de Migración del BID (Acosta y Harris, 2022).



Las dos últimas deben determinarse en función de los objetivos de los patrocinadores de las ventanillas únicas; ello incluye los obstáculos al acceso y

Nótese que la prestación de servicios también está condicionada a factores de contexto. En el caso de las ventanillas únicas destinadas a atender las necesidades de los migrantes, estos factores incluyen la naturaleza de la migración (quién migra y por qué); los marcos jurídicos y reglamentarios de la migración e integración; y el contexto institucional, a saber, aquellas agencias (públicas privadas y ONG) que participan o son responsables de la prestación de servicios que apoyan la inclusión e integración de los migrantes (figura 3.1).

FIGURA 3.1 Modelo de acceso a servicios



3.2.2 Definición de la población destinataria

La primera decisión importante corresponde a la delimitación de la población destinataria y a la definición de cuáles son las rutas de acceso a servicios y de protección sujetas a mejoras. **Para ello se recomienda tener en cuenta varias dimensiones:**

- » ¿Se centrará la prestación de servicios en la población migrante única y específicamente o incluirá a las comunidades de acogida y/o al público en general?
- » ¿Recibirán servicios los solicitantes de asilo o solo los migrantes que hayan obtenido el permiso de residencia?
- » ¿Existen poblaciones especialmente vulnerables dentro de la comunidad de migrantes que deban recibir prioridad?

Las características de la población migrante y el contexto institucional del país de acogida influirán en estas decisiones.

1. **Atención específica a los migrantes versus inclusión de la población en general.** La mayoría de los ejemplos de servicios de ventanilla única dedicados a la integración de los migrantes que se identificaron a través de la investigación del BPR del BID se centraron específicamente en los migrantes mismos como su principal población destinataria. La única excepción es una ventanilla única recientemente establecida en el campo de refugiados de Bambasa, Etiopía, donde desde el principio se han proporcionado servicios administrativos tanto para los refugiados en los campos como para las comunidades de acogida (Reliefweb, 2019). El CNAIM de Portugal, por su parte, ha evolucionado hasta convertirse en un servicio generalizado: su comodidad y eficiencia como ventanilla única han resultado atractivas para la población portuguesa nativa, así como para los migrantes, y muchos de sus servicios responden a las necesidades de ambas poblaciones (véase [el estudio de caso del CNAIM](#)). Sin embargo, las recomendaciones de buenas prácticas sugieren que, en la medida de lo posible, se haga un esfuerzo por extender los beneficios de la ventanilla única a ambas poblaciones. Esto puede ocurrir en el ámbito de los servicios incorporados a la ventanilla única y no para la ventanilla única en su conjunto. Atenas, por ejemplo, organiza un servicio de atención a la infancia que está

abierto a los padres migrantes y a los nativos, y tiene como objetivo explícito atender a ambas poblaciones, al tiempo que establece relaciones entre ellas (OCDE y CE, 2018).

En el CNAIM, la mayoría de los servicios que se ofrecen son de carácter general y por tanto cubren a ambas poblaciones. Sin embargo, se adoptan medidas especiales para ayudar a los inmigrantes a superar las barreras particulares a las que se enfrentan en el acceso, a saber, las diferencias lingüísticas y culturales (con lo cual ayudan los mediadores interculturales de los centros) y la necesidad de obtener servicios específicos de los proveedores participantes (por ejemplo, la reunificación familiar). Estos servicios se gestionan como ventanillas especiales dentro de los servicios de inmigración más amplios, lo que permite una vía distinta dedicada a las necesidades de los inmigrantes en un formato que mejora el acceso, si bien se encuentra dentro de los servicios de inmigración más amplios.

2. **Solicitantes de asilo frente a migrantes con residencia.** Históricamente, la mayoría de los esfuerzos de integración se han centrado en los migrantes que ya han obtenido algún tipo de residencia oficial, o al menos un permiso temporal para permanecer en su país (OCDE, 2016). Sin embargo, el permiso de residencia puede llegar meses, sino años, después del arribo de quienes llegan en busca de asilo. Empero, cada vez se reconoce más --especialmente en Europa-- que siempre que sea posible, se debe conceder a los solicitantes de asilo el acceso a los servicios sociales que apoyen su integración, así sea de forma limitada (OCDE y CE, 2018). De hecho, ofrecer apoyo a la integración de los solicitantes de asilo con perspectivas claras de permanecer se considera ahora una buena práctica (OCDE, 2016). Los esfuerzos de preparación lingüística, educativa y laboral pueden y deben comenzar durante la fase de asilo, especialmente si es probable que los migrantes en cuestión permanezcan en la fila de tramitación como solicitantes de asilo durante largos periodos; de lo contrario, este tiempo se perderá y se profundizará aún más la brecha de calidad de vida de los migrantes nacidos en el extranjero versus la población local. Cabe notar que la capacidad de ofrecer estos servicios depende en buena medida del marco jurídico de la

migración vigente en el país de acogida, y que puede ser necesario introducir cambios para aplicar este enfoque de integración. Suecia, por ejemplo, ha desarrollado una política extremadamente liberal hacia los solicitantes de asilo, permitiéndoles obtener empleo y alojamiento en las comunidades de acogida mientras esperan su permiso oficial de permanencia. Asimismo, Chipre ha permitido que seis industrias que necesitan mano de obra empleen a solicitantes de asilo mientras esperan sus visados (Hadjicostis, 2020).

- 3. Poblaciones vulnerables.** Ninguno de los ejemplos analizados en el estudio del BPR trata de la atención a las poblaciones vulnerables dentro de la comunidad de migrantes; se centran más bien en un enfoque amplio que busca satisfacer las necesidades de esa comunidad en su conjunto. Sin embargo, sí se identificaron ventanillas únicas de prestación de servicios sociales que se han centrado en grupos vulnerables dentro de la población general en determinados países. Tales son los casos de Ciudad Mujer en El Salvador y de un programa parecido en India llamado Samajik Suvidha Sangam, los cuales se centran en atender a las mujeres. Entre tanto, en Costa Rica (caso de Punto E) y en Filipinas se han identificado ventanillas únicas de migración juvenil.

Entre los grupos especialmente vulnerables de la población migrante se deben tomar en cuenta:

- » Los migrantes **humanitarios** que huyen de un conflicto y que pueden necesitar un apoyo psicológico específico. Los que llegan a través de la ONU u otros programas de asilo sin patrocinio de la familia o de la comunidad tienen una necesidad especial de asistencia para la integración (OCDE, 2016).
- » Los migrantes **con menos habilidades laborales**, dado que puede tomar hasta 20 años cerrar la brecha entre estos y la población nativa.
- » Migrantes de **mayor edad**.
- » Migrantes **temporales**, es decir, los que migran por oportunidades laborales y suelen recibir poco o ningún apoyo para efectos de integración (OCDE, 2016).

» Menores **no acompañados**.

» **Mujeres**, en la medida en que los datos de las empresas del G20 muestran que la tasa de empleo de aquellas nacidas en el extranjero es inferior a la de los hombres nacidos en el extranjero y a la de las nativas (OIT, 2016).

3.2.3 Problemas comunes de los migrantes para acceder a servicios

Los obstáculos para el acceso a servicios por parte de los beneficiarios potenciales se originan fundamentalmente en: (i) la falta de información sistemática y de conocimiento de sus derechos y de los procedimientos para ejercerlos, y (ii) la organización de la administración de forma que se garantice la dotación efectiva de servicios y otras prestaciones (Ebken, 2014).

Según el trabajo de investigación y de campo realizados, se puede concluir que los problemas más comunes que afrontan los migrantes para acceder a servicios se resumen así:

- » **Los servicios para los migrantes suelen estar dispersos en múltiples instituciones.** Esta dispersión es una de las razones por las cuales los inmigrantes carecen de información sobre su derecho a acceder a los servicios, y sobre los procedimientos para hacerlo. También se aumenta el tiempo y el costo que supone para ellos visitar múltiples instituciones --que pueden estar también dispersas geográficamente-- con el fin de obtener lo que necesitan.
- » **La información puede ser insuficiente y contradictoria.** Esto puede disminuir la confianza de los inmigrantes en los servicios públicos y dar lugar a visitas innecesarias.
- » **La falta de coordinación entre los servicios también crea obstáculos.** Los diferentes servicios tienen distintas formas de trabajar, procedimientos y horarios de oficina. Sus procesos y comunicaciones están aislados, lo que significa que los inmigrantes podrían tener que realizar trámites similares varias veces para acceder a los servicios de distintas instituciones.
- » **Dificultades de comunicación relacionadas con la diversidad cultural y lingüística.**
- » **Falta de voz en la toma de decisiones sobre su integración.**

En el [cuadro 3.2](#) se registran los principales retos y barreras específicos a los que se enfrentan los migrantes cuando los servicios se encuentran fragmentados.

CUADRO 3.2 Retos y barreras en la obtención de servicios (1 de 2)

	DESAFÍOS/PROBLEMAS	IMPACTO
CONOCIMIENTO / SENSIBILIZACIÓN	» Falta de información accesible, completa y correcta sobre los programas o servicios disponibles, sobre sus derechos en materia de elegibilidad y sobre la manera de acceder a ellos.	» Los beneficiarios potenciales pueden desconocer los servicios que se ofrecen y no buscarlos en absoluto; también es posible que no tengan claro que tienen derecho a ellos, ni entender dónde y cómo obtenerlos.
INFORMACIÓN	» Falta de información accesible, inequívoca y transparente sobre criterios de elegibilidad, procedimientos de solicitud y costos (por ejemplo, requisitos para acceder a un régimen, plazos de tramitación de las solicitudes y tarifas).	» Esto crea oportunidades de corrupción (por ejemplo, nepotismo y búsqueda de rentas) por parte de los funcionarios de la administración de los servicios, con los consiguientes costos y obstáculos para los beneficiarios potenciales.
ACCESO	» La ubicación dispersa de los servicios puede hacer que un usuario potencial tenga que visitar varias instalaciones en distintos lugares para informarse, inscribirse y recibir todos los servicios que necesita.	» La distancia física se convierte en un obstáculo que impide el acceso a los servicios o que impone costos directos e indirectos de acceso (por ejemplo, de transporte o por los permisos no remunerados que es necesario obtener en el trabajo formal o informal) a usuarios potenciales, especialmente a los más pobres y vulnerables.
	» Existencia de requisitos de documentación y de procesos de inscripción y registro complejos y duplicados.	» Altos costos directos (tarifas, documentación requerida) e indirectos (transporte, fotocopias, permisos de trabajo) para inscribirse en diferentes servicios, agravados por visitas repetidas. Malas experiencias de los usuarios que afectan adversamente la imagen y la confianza en el gobierno.
IMPACTO	» La dispersión de la responsabilidad sobre las cuestiones sociales entre múltiples instituciones puede dar lugar a un marco incoherente, o incluso contradictorio, para abordar estas cuestiones. Asimismo reduce la eficacia de los servicios para mejorar los resultados sociales.	» La especialización significa que cada servicio solo tiene una óptica específica y limitada de las necesidades de los ciudadanos. Cuando los servicios se mantienen en diferentes silos organizativos puede producirse un solapamiento, con la consiguiente duplicación de esfuerzos y costos, o lagunas en su prestación, ya que las necesidades de la población destinataria no se abordan de forma integral y completa.
SERVICIOS DESCONECTADOS	» Falta de coordinación entre los programas dirigidos a grupos similares, debido a la existencia de silos institucionales. » Comprensión estrecha de las necesidades de los usuarios, limitada al ámbito del servicio.	» Falta de derivación de los usuarios a otros servicios pertinentes o complementarios que puedan necesitar o de los cuales puedan beneficiarse. » Los servicios solo abordan una parte de las necesidades de los usuarios o no las satisfacen por completo.

Fuentes: Ebken (2014); Ramkissoon (2016); Post y Agrawal (2011); Schmidt, Ok y Muhamed, nd; Lai *et al.* (2012).



CUADRO 3.2 Retos y barreras en la obtención de servicios (2 de 2)

	DESAFÍOS/PROBLEMAS	IMPACTO
RENDICIÓN DE CUENTAS	» Inexistencia de un punto de contacto único y accesible. La burocracia hace que no esté claro quién puede ayudar a los usuarios cuando surgen problemas.	» Es difícil para los usuarios obtener información o hacer un seguimiento del estado de la solicitud del servicio y de su prestación.

Fuentes: Ebken (2014); Ramkissoon (2016); Post y Agrawal (2011); Schmidt, Ok y Muhamed, nd; Lai *et al.* (2012).

3.2.4 Definición de los servicios

Una vez que se ha definido claramente la población destinataria, el siguiente paso consiste en determinar los servicios a prestar a través de una

ventanilla única, con base en las necesidades y prioridades de aquella. En el [cuadro 3.3](#) se resumen las necesidades más comunes de los servicios relacionados con la integración de los migrantes en la región.

CUADRO 3.3 Necesidades comunes de integración: cómo pueden variar en función de las características de la población migrante (1 de 2)

En general, las personas migrantes recién llegadas son las que más necesitan apoyo para integrarse (Reis Oliveira *et al.*, 2009). Sin embargo, **la integración es un proceso prolongado y los migrantes pueden requerir años de soporte continuo para lograrla.**

ASISTENCIA JURÍDICA PARA LOS SERVICIOS DE INMIGRACIÓN O CIUDADANÍA



- » Esto puede ser especialmente importante si los solicitantes de asilo o los refugiados constituyen una parte significativa de la población migrante. Tanto Reis Oliveira *et al.*, (2009) como Penninx (2009) sostienen que es esencial que los servicios que regulan la migración participen en ventanillas únicas para fomentar la alineación entre los esfuerzos de migración y los de integración. En este estudio, dicha colaboración fue escasa, pero se produjo (véanse los estudios de caso de [Start Wien](#) y el del [CNAIM](#)).

VIVIENDA



- » Las necesidades aquí dependen en gran medida del contexto legal e institucional. En algunos países, los migrantes (incluso quienes buscan asilo sin permiso de residencia) pueden solicitar servicios de alojamiento privados. En otros, el alojamiento lo suministra el Estado, ya sea a través de instalaciones para refugiados o mediante vivienda social. El primero se proporciona generalmente a la llegada. La transición más difícil ocurre cuando los migrantes tratan de encontrar alojamiento después de obtener los permisos de residencia (OCDE, 2016).

EDUCACIÓN O FORMACIÓN PROFESIONAL



- » Se trata de un **requisito indispensable** cuando se busca entrar al mercado laboral o re-entrenarse para nuevas profesiones (OCDE y CE 2018).

Fuente: BID + IDEO.org.



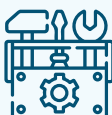
CUADRO 3.3 Necesidades comunes de integración: cómo pueden variar en función de las características de la población migrante (2 de 2)

RECONOCIMIENTO DE LAS CALIFICACIONES



- » Esto para los **migrantes calificados que deseen reanudar su profesión** en un nuevo país. Para las personas que pueden haber llegado sin certificaciones, se necesitan mecanismos alternativos de reconocimiento como por ejemplo pruebas de aptitud o verificación de las calificaciones por otros medios (OCDE y CE 2018).

ORIENTACIÓN O ASISTENCIA PARA ACCEDER A LOS SERVICIOS SOCIALES PRINCIPALES



- » Aquí se consideran cuestiones como la **asistencia sanitaria** y el **cuidado de niños**. Las personas que proceden de contextos culturales y lingüísticos muy diferentes a los de su comunidad de acogida pueden necesitar **asistencia lingüística y cultural** para desenvolverse en los sistemas de prestaciones.

APOYO PSICOLÓGICO



- » Este se requiere especialmente **si las personas han emigrado en circunstancias traumáticas** (por ejemplo, huyendo de un conflicto). La salud mental es realmente crucial para la integración, ya que las dificultades psicológicas pueden interferir con la capacidad de una persona para obtener empleo y participar en una nueva sociedad (OCDE y CE 2018).

Fuente: BID + IDEO.org.

La cantidad de servicios también debe equilibrarse con la complejidad de integrar a múltiples proveedores en la ventanilla única. Aquí se deben tener en cuenta los gastos de gestión y la complejidad de la coordinación entre proveedores.

3.3 Mapeo de actores

Según la investigación desarrollada por el BPR, históricamente los gobiernos –tanto nacionales como locales– han tratado de incrementar la eficiencia en la prestación de servicios sociales, bien sea mediante su fragmentación o su descentralización. Ello principalmente mediante la creación de instituciones, departamentos, agencias prestadoras, alianzas u otros mecanismos a través de los cuales se presta un conjunto concreto de servicios al público (una agencia de migración, una unidad de visados, un departamento de educación, una institución de seguridad social, un prestador de servicios de salud, etc.).

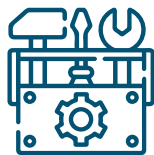
Bajo este enfoque, la responsabilidad de la prestación de servicios sociales se reparte entre variados organismos públicos --y muchas veces privados--

con estructuras organizativas separadas y diferentes; con políticas, normas y procedimientos distintos; y con sistemas y personal e infraestructura propios. Por ello, la falta de una buena gestión de esta fragmentación puede producir impactos negativos y crear importantes obstáculos para que los usuarios potenciales puedan acceder a dichos servicios (Banco Mundial, 2016). Estas barreras pueden traducirse en la falta de conocimiento e información, y presentar limitaciones tanto físicas (distancia geográfica) como administrativas. Asimismo, se puede producir o profundizar la desconexión entre los distintos servicios, agregando impedimentos para satisfacer las necesidades de los usuarios.

La fragmentación de los servicios públicos también puede ser costosa para los gobiernos al crear ineficiencias y multiplicar los costos de mantener servicios separados con estructuras y procesos administrativos que se solapan y duplican, o al crear estructuras nuevas que no satisfacen las necesidades de las poblaciones destinatarias.

Ante el escenario común arriba descrito, y en aras de identificar a los actores involucrados, cabe una reflexión muy importante sobre los objetivos que

persigue la asistencia que se ofrece a la población en condición de movilidad humana, y que también concierne en buena medida a la población local en situación de atención prioritaria, y es que...



...los objetivos de atención también responden a las características de quienes los ofrecen.

Este es un punto muy relevante a la hora de identificar a los principales actores, como se observa en el [cuadro 3.4](#).

Una vez identificados los destinatarios/beneficiarios de los servicios, así como los actores y las instituciones que los prestarán, **queda por determinar cuál es el modelo óptimo que puede informar, derivar y prestar los servicios de forma más eficiente**. Para ello, en la [siguiente sección](#) se explorarán distintos modelos de prestación de servicios y los desafíos que surgen a la hora de seleccionarlos.

CUADRO 3.4 Principales características de los actores que prestan servicios (1 de 2)

ASOCIACIONES Y LIDERAZGOS DE BASE

- » Aquí la acción se organiza desde la **solidaridad y la propia experiencia de necesidades similares**, lo cual motiva a acercarse a la población percibida como vulnerable para compartir información, ofrecer apoyo —aunque solo sea de carácter moral— y crear espacios de cercanía humana y posibilidad de vivencias ligadas al país de origen.

ORGANIZACIONES LOCALES PREEXISTENTES

- » Estas extienden su actividad hacia nuevos grupos humanos con necesidad de apoyo, a fin de **evitar situaciones de vulnerabilidad y promover el cumplimiento de derechos**. En el caso de las organizaciones que se forman para ofrecer servicios por contrato con entidades públicas, la atención de casos se combina con el aprendizaje del trabajo en movilidad humana.

ONG CON EXPERIENCIA EN MIGRACIÓN

- » **Trabajan en forma independiente o asociadas con organizaciones internacionales** para asegurar el cumplimiento de derechos básicos e impulsar la autonomía económica. Algunas promueven también la resiliencia migrante, aunque ninguna lo plantea como su objetivo principal.

ORGANIZACIONES INTERNACIONALES

- » **Estas se enfocan en el cumplimiento de sus respectivas misiones** (alimentación, derechos de la niñez y de las mujeres, entre otras) desde una estrategia que por lo general se decide por fuera del territorio, en un escenario de ausencia de una política nacional fuerte de conducción de la cooperación. El factor principal que en últimas determina qué se hace (según las consideraciones de los donantes y las oficinas supranacionales) es la disponibilidad de fondos destinados a ciertos temas. Queda cierto margen de maniobra cuando se trata de definir el cómo y con quién se hace (socio implementador).

Fuente: Malo (2022).

CUADRO 3.4 Principales características de los actores que prestan servicios (2 de 2)

GOBIERNOS LOCALES

- » En la prestación de servicios por parte de estas administraciones para poblaciones no votantes se suelen percibir motivaciones que van desde un ánimo proteccionista, hasta uno de máximo provecho. Así, por un lado, estaría el afán de proteger a la localidad y a su población de una presencia que algunos percibirán como “empobrecedora”, una postura que conlleva un énfasis en erradicar la mendicidad y ofrecer condiciones mínimas de dignidad de los migrantes en su estadía, al no poder simplemente expulsarlos. Otro tipo de cálculo político —más visionario— se enfoca en la creación de condiciones de vida que permitan promover el acoplamiento de las capacidades de quienes llegan a las prioridades de desarrollo planteadas para la localidad en diversos campos. Aquí se hace énfasis en educación, salud y vivienda para acompañar la inversión en sectores intensivos en mano de obra como el turismo. Ninguna de las dos visiones suele basarse más que nominalmente en el enfoque de derechos. Prima ante todo el afán de impresionar positivamente al electorado y/o de trabajar por una visión particular del desarrollo de la localidad.

NIVEL CENTRAL DEL ESTADO

- » En un contexto de carencia postpandemia, se identifican dos niveles de objetivos: uno --de índole política-- que se ejerce desde el más alto nivel ejecutivo partiendo de la decisión de regularizar a la población, y otro en respuesta al cumplimiento de la norma constitucional que exige dotar de **servicios como educación, salud y protección**, entre otros, a todos aquellos que residen en el territorio.

Fuente: Malo (2022).



4. Buena práctica

Las ventanillas únicas como oportunidad para interoperar y gestionar la información, la derivación y la atención de servicios en el ámbito territorial

Como se indicó en el capítulo anterior, la tendencia a la fragmentación y descentralización de los servicios públicos puede generar costos financieros y reducir la calidad de la prestación de los servicios al crear ineficiencias y multiplicar costos. **En ese escenario, y desde hace ya un tiempo, en todo el mundo se vienen trabajando modelos de atención bajo el concepto de ventanilla única que por lo general tienen dos características en común:**

- i. pretenden resolver problemas derivados de la fragmentación de los servicios públicos (PNUD y Banco Mundial 2017), y
- ii. comparten un principio común en su enfoque para resolver estos problemas, donde la función principal consiste en “proporcionar un único punto de entrada a varios organismos y servicios en un solo campo temático, para un propósito o grupo objetivo específico” (Ebken, 2014), y para ello se crea una única puerta de acceso a través de la cual los usuarios pueden obtener múltiples servicios de manera simultánea (World Bank Institute & IPAC).

Es así como la consolidación de un “punto de atención” o de “entrada” contribuye a reducir el tiempo y los costos, y a facilitar el acceso físico, tecnológico y de otro tipo que la fragmentación crea, de modo que el usuario potencial de los servicios obtenga la información necesaria o acceda a ellos. Lo anterior exige que las ventanillas tengan un grado de colaboración o incluso de integración de tareas, procedimientos y sistemas entre los proveedores de servicios vinculados al portal. Esto podría incluir, por ejemplo, procedimientos comunes de divulgación, registro, solicitud e inscripción,

o incluso la prestación de los servicios propiamente tales. Esta alineación e integración aumenta la eficiencia y reduce los costos tanto para sus proveedores como para sus beneficiarios.

Igualmente es necesario tener en cuenta que la integración de los migrantes es un proceso multidimensional que exige diferentes respuestas: desde la obtención de un registro de identidad, pasando por el acceso a servicios de salud, educación, etc., hasta la consecución de empleo y la adaptación a una lengua y cultura nuevas. De ahí la relevancia de interoperar, gestionar y compartir la información para una toma de decisiones efectivas aplicadas a la gestión pública en tiempo real de políticas migratorias, así como para la planificación no solo de la prestación de servicios sociales y básicos, sino también del territorio.

Las ventanillas únicas que reúnen a múltiples proveedores se adecuan especialmente a esta tarea, ya que pueden ofrecer un enfoque holístico y coordinado tanto para el intercambio de información y derivación, como para la prestación de servicios. Asimismo pueden contribuir a ampliar los servicios existentes, a reducir su costo mediante la racionalización de procesos, y a lograr una mayor eficiencia compartiendo personal, procedimientos y sistemas compatibles.

Pero para avanzar hacia la conceptualización del modelo, es necesario primero identificar los desafíos y problemas a los cuales se enfrentan los prestadores de servicios en general ([cuadro 4.1](#)), lo que a su vez ilustra la necesidad de las ventanillas únicas.

CUADRO 4.1 Desafíos y problemas de los prestadores de servicios

	DESAFÍOS/PROBLEMAS	IMPACTO
MANTENER SERVICIOS SEPARADOS	» Alcance. Los esfuerzos de atención e información se hacen por separado.	» Costos duplicados/multiplicados de las tareas administrativas y de divulgación que requieren recursos humanos y financieros.
	» Administración. Se conducen procesos paralelos y separados de solicitud y tareas de inscripción.	» Costos duplicados/multiplicados por tareas administrativas que requieren una cantidad significativa de recursos humanos y financieros.
	» Documentación, datos y sistemas. Solicitudes duplicadas de los mismos datos y documentación en todos los servicios; sistemas redundantes.	» Desaprovechamiento de personal y aumento de los costos de operación.
INFORMACIÓN	» Falta de información accesible, inequívoca y transparente sobre criterios de elegibilidad, procedimientos y costos. Esto, por ejemplo, en materia de requisitos para acceder a un régimen, plazos de tramitación de las solicitudes, tarifas, etc.	» Pérdida de ingresos por corrupción.
INFRAESTRUCTURA	» Existencia de múltiples oficinas. Oficinas separadas (especialmente a nivel local) para prestar servicios.	» Mayores costos operativos de infraestructura y funcionamiento.

Fuentes: Ebken (2014); Ramkissoon (2016); Post y Agrawal (2011).

4.1 El modelo de preferencia

En la investigación contratada por el Banco a través del BPR se analizaron diferentes modelos conceptuales que en su aplicación dependen de la capacidad del implementador y de las necesidades del usuario. Este hecho condujo a diseñar un modelo conceptual llamado ALÍA⁹, mediante el cual se trata de unir y conjugar diferentes conceptos para brindar un abanico de posibilidades a los implementadores.

En los conceptos que aparecen a continuación se delinea la amplia variedad de modelos de ventanilla única que a su vez pueden contener alternativas diversas susceptibles de ser descritas como una progresión, más que como conceptos diferentes (figura 4.1).

De hecho, empezar por el extremo más sencillo (referencia o derivación única) y hacer progresar

el modelo hacia el extremo más complejo (ventanilla única) es una opción para la implementación (Lai *et al.*, 2012), y fue precisamente la elegida para el desarrollo del modelo ALÍA (figuras 4.2, 4.3 y 4.4), considerando que el objetivo deseado era reducir, tanto como se pudiera, las barreras de acceso a la información y a los servicios por parte de la población migrante. Para ello se consideraron y desarrollaron varios conceptos a partir de los cuales se diseñaron prototipos para ser sometidos a prueba en el terreno con beneficiarios migrantes (Barranquilla y Bucaramanga en Colombia, y Manta en Ecuador).

Asimismo, y con base en el análisis de los distintos modelos, se creó una [guía con recomendaciones sobre qué decisiones tomar a la hora de diseñar, fase por fase, una ventanilla única \(cuadro 4.1\)](#) que responda eficientemente a los propósitos, y a los contextos geográficos e institucionales del territorio.

⁹ ALÍA es una caja de herramientas producto de una investigación que exploró el potencial de un modelo de servicio de ventanilla única para brindar servicios sociales a personas migrantes en cuatro países latinoamericanos, con el objetivo de conectar a los migrantes con la amplia gama de servicios sociales que necesitan para prosperar.



FIGURA 4.1 Modelos para consolidación de servicios



Fuente: BID + IDEO.org. (2021).

CUADRO 4.1 Beneficios de las ventanillas únicas

ASOCIACIONES Y LIDERAZGOS DE BASE

- » Las oficinas de recepción o de atención a la entrada son vitales para crear una buena experiencia de usuario para quienes buscan servicios: pueden determinar la asignación de los servicios al configurar el acceso a los puntos de contacto de la ventanilla única, las interacciones que el usuario tiene con el personal, y la imagen pública y reputación de la ventanilla propiamente tal. En otras palabras, preparan el terreno para una prestación de servicios eficaz y tienen un impacto significativo en la satisfacción del cliente.
- » El desarrollo de una ventanilla única puede suponer importantes beneficios para los usuarios de los servicios. Esto mediante la implantación de un punto único —o de varios— de recepción; la ubicación de los proveedores de servicios en un mismo lugar; y/o bien el traslado de la oferta a los usuarios a través de ventanillas únicas móviles *in situ* para reducir las barreras de acceso a los servicios, todo ello con las consecuentes mejoras en materia de eficiencia. Sin embargo, es necesario introducir cambios en estas funciones (coordinación, colaboración e integración entre los proveedores de servicios) para aprovechar plenamente las ventajas que puedan ofrecer en términos de mejora del ritmo de atención, aumento de la eficiencia y ahorro de costos. Cuanto mayor sea el grado de integración deseado, mayor será el grado necesario de reingeniería de los procedimientos y sistemas.

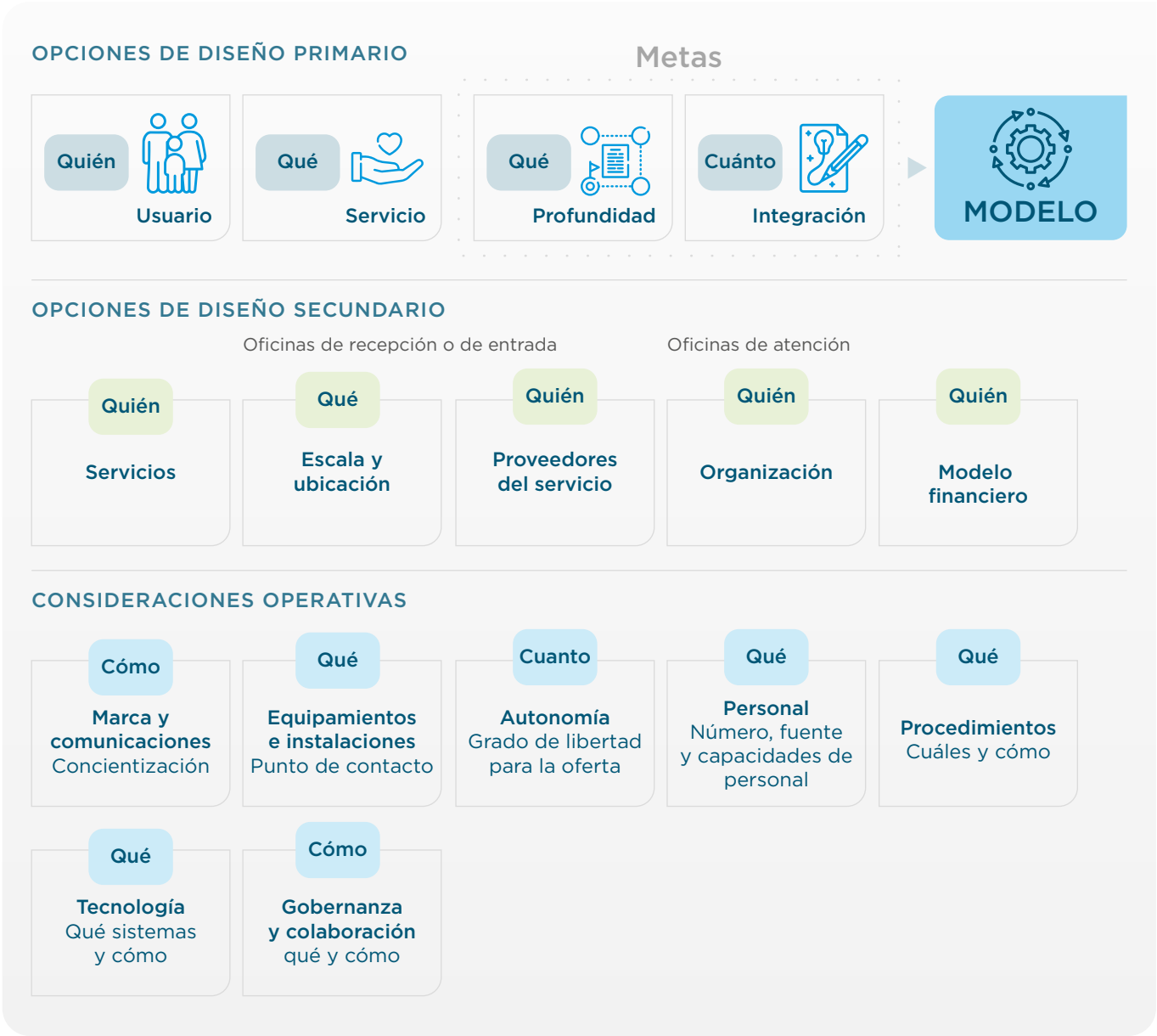
Fuente: BID + IDEO.org (2021).

En un escenario ideal, los usuarios/beneficiarios reciben información, dan información (al inscribirse, matricularse, etc.), son derivados y/o también pueden recibir servicios. Esto permite eliminar barreras físicas de acceso a través de ventanillas móviles, fijas, itinerantes o mediante interlocutores locales. En muchos casos recibirán solo información; en otros atravesarán todo el proceso.

Lo anterior suele ir acompañado de la eliminación de las barreras burocráticas. Las ventanillas requieren por lo general una cierta reestructuración de

las tareas, el personal y los procedimientos de los proveedores de servicios que participan, en aras de impulsar la eficiencia y racionalizar las operaciones (Ramkissoon, 2016). Asimismo entrañan desafíos de implementación, pues su buen funcionamiento exige que exista una sólida voluntad política para apoyar la estructuración y coordinación de las instituciones existentes con proveedores no públicos y otros actores. También pueden requerir inversiones importantes en el corto plazo, especialmente cuando se trata de proporcionar sistemas que faciliten la integración.

FIGURA 4.2 Modelo conceptual de ALÍA



Fuente: BID + IDEO.org. (2021).

FIGURA 4.3 Momentos clave de la experiencia ALÍA

MOMENTOS EXCLUSIVOS DE LOS INTERLOCUTORES

El servicio comienza con la **contratación y capacitación** de un grupo de interlocutores –migrantes que se han establecido exitosamente en su nuevo hogar– y personas de las comunidades receptoras.



Al acercarse a los centros móviles, los migrantes resuelven sus dudas. Los interlocutores identifican servicios sociales relevantes en función de las consultas y detallan los pasos a seguir.



La consulta termina con un momento de información en el que se **incentiva a los visitantes a invitar a sus conocidos**, entregándoles materiales impresos adicionales que podrán compartir con otros.

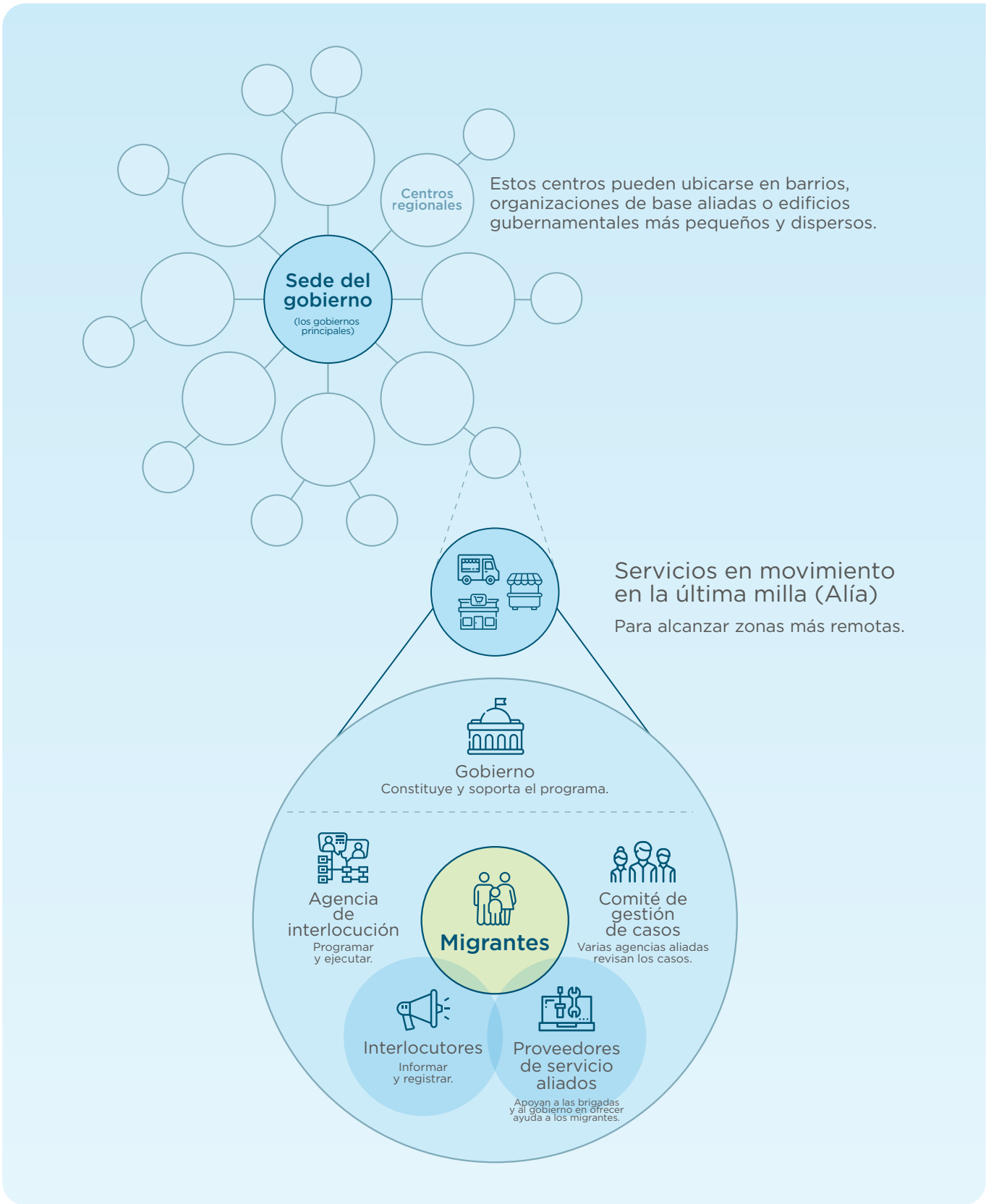


Parte de la experiencia incluirá **acompañamiento telefónico** luego de las visitas y aportará un momento de celebración cuando el usuario **concluya un trámite o accesa a un servicio social de forma exitosa**.

Fuente: ALÍA.



FIGURA 4.4 Modelo operativo



Fuente: ALÍA.

4.1 La importancia de las ventanillas únicas en la gestión de la información

La implementación correcta de ventanillas únicas no solo trae consigo ganancias en la eficiencia de la prestación de servicios y reducciones en el tiempo de respuesta a inquietudes o solicitudes de servicios por parte de los usuarios. También las convierte en repositorios, proveedoras y consumidoras de información desde el momento en que entran en funcionamiento. En tal sentido, pasan a ser “entes” estratégicos que promueven la interoperabilidad en el territorio, y que posibilitan compartir la información y el conocimiento; y promueven la transformación de las instituciones y la transformación digital (figura 4.5).

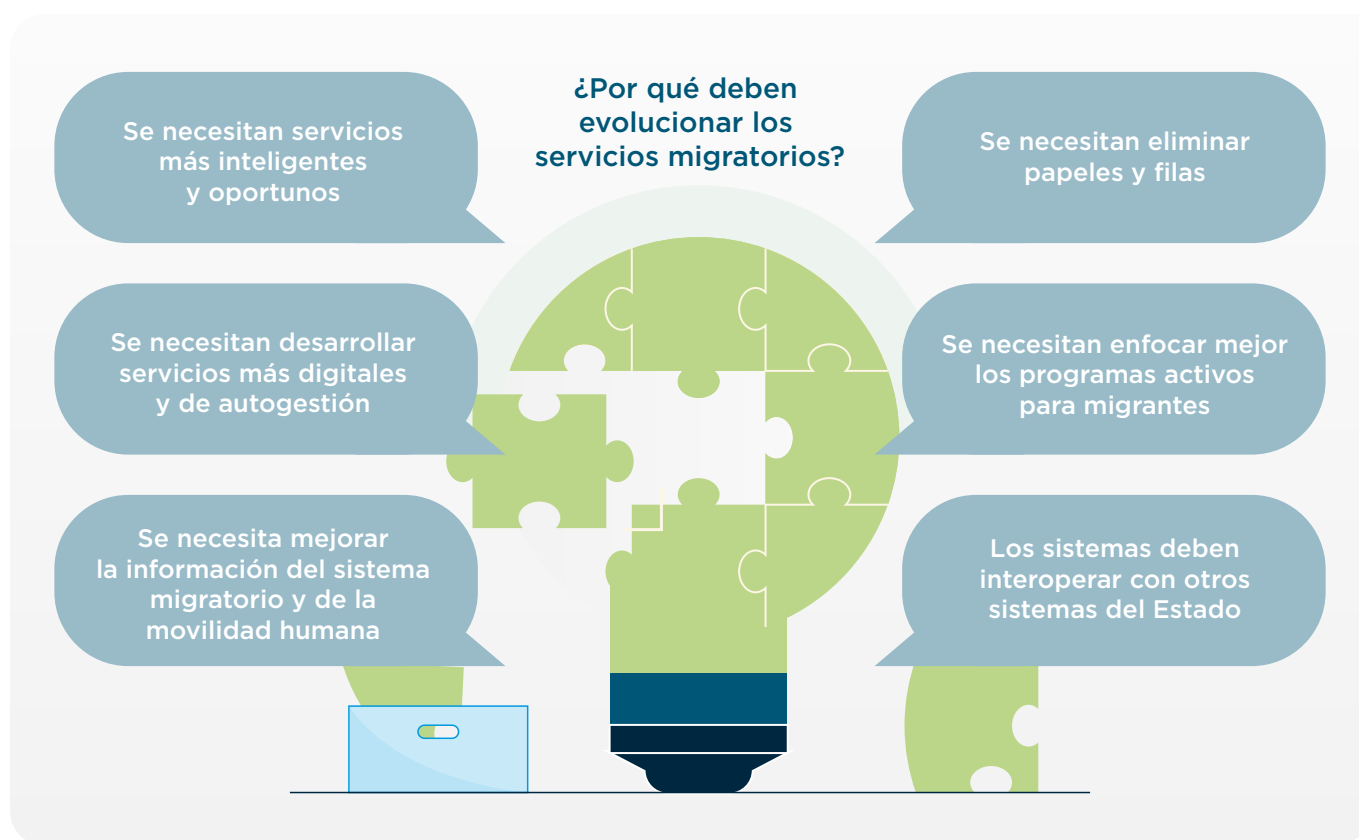
Como se verá más adelante en forma detallada, la interoperabilidad proporciona beneficios muy importantes que permiten que los servicios migratorios evolucionen en función de los retos y desafíos

del futuro. Este tema cobra mayor relevancia en los países andinos, donde el fenómeno migratorio de los últimos años ha alcanzado magnitudes sin precedentes.

Esta evolución no será posible si no se garantiza la interoperabilidad en los ámbitos regional, nacional y local.

Compartir información es una necesidad en materia de planificación y gestión de los servicios sociales. Contar con ella en tiempo real permite atender situaciones de extrema emergencia, o bien planificar, a corto y mediano plazo, las necesidades futuras de una población en crecimiento. También hará posible responder y evaluar preguntas como cuántos colegios se necesitarán para atender los flujos migratorios o si los hospitales tienen la capacidad de servir a la población local y migrante. Igualmente fortalece y promueve el diseño de mecanismos de integración a nivel de procesos migratorios locales y regionales.

FIGURA 4.5 La importancia de modernizar los servicios migratorios



Fuente: Wegital (2022).

5. Diseño estratégico para la interoperabilidad

La interoperabilidad de los SII es, hoy por hoy, uno de los principales desafíos del desarrollo, especialmente en contextos de movilidad humana. Constituye no solamente uno de los pilares más importantes de los proyectos tecnológicos, sino también de la transformación digital de los Gobiernos, especialmente en lo que tiene que ver con la prestación de servicios a la población.

Las áreas de gestión migratoria también deben hacer frente al desafío de la interoperabilidad, ya que es uno de los pilares fundamentales de sus procesos, sistemas de información y gestión de datos. En su sentido primigenio, por interoperabilidad se entiende “la capacidad de los sistemas de tecnología, información y comunicación (TIC), y de los procesos que estas soportan, de intercambiar datos y compartir información y conocimiento”. Esta definición, consignada en el Marco Europeo de Interoperabilidad publicado en 2006 por la Comisión Europea, posteriormente sería adoptada en el “Libro blanco de interoperabilidad del Gobierno electrónico para América Latina y el Caribe” de 2007.

En el contexto de su relación con las entidades, sus servicios y la ciudadanía, y de los beneficios que les puedan proporcionar, se propone la siguiente definición ampliada:

La interoperabilidad es la capacidad de los sistemas TIC de interconectar datos y procesos para compartir información y conocimiento dentro del marco de la protección, la ética y la seguridad, de manera ágil, eficiente y transparente, y con el fin último de tomar decisiones basadas en hechos.

El éxito de la interoperabilidad de un SII dependerá de la presencia y uso de estándares de intercambio de datos, seguridad y mensajería ampliamente adoptados. Por ello es importante desterrar los mitos y creencias que rodean a la interoperabilidad y que impiden su pleno desarrollo en beneficio de la transformación digital, a saber:

- i. la interoperabilidad es un desafío solo del área de tecnologías;
- ii. existen impedimentos insalvables para compartir los datos institucionales;
- iii. existe la posibilidad de que tales datos pueden estar errados y aun así publicarse;
- iv. la interoperabilidad abre las puertas a los ciberataques, y
- v. la interoperabilidad reemplaza las tareas de funcionarios y personal técnico, y estos podrían perder sus empleos.

Este tipo de creencias se puede disipar fácilmente si se tiene en cuenta que:

- i. La interoperabilidad es un desafío en todas las áreas de las instituciones, incluyendo planeación, jurídica, RRHH, tecnología, gestión de datos, acuerdos con terceros, cumplimiento, políticas, seguridad, procesos y gobernanza, entre otras.
- ii. La interoperabilidad permite el uso de múltiples modalidades de acceso a la información --entre ellas anonimizar, lograr consentimiento informado, etc.-- sin violar las normativas institucionales,
- iii. Es posible acceder a la información sin transferir o “entregar” las bases de datos a otra institución; esto mediante mecanismos como la interfaz de programación de aplicaciones (API por su sigla en inglés), los servicios web o herramientas técnicas de consultas en línea y por fuera de línea.
- iv. Se deben cumplir estrictas normativas de seguridad y contar tanto con sistemas de acceso y monitoreo de ciberseguridad armonizadas entre los participantes, como con procesos de limpieza y garantía de consistencia de datos.
- v. La interoperabilidad genera nuevas funciones y cambia otras, con lo cual se favorece al ciudadano y se logra eficiencia institucional sin que necesariamente se reduzcan los puestos de trabajo¹⁰.

5.1 Beneficios para los gobiernos que implementan sistemas interoperables

Una de las principales problemáticas identificadas para la adecuada gestión de los flujos migratorios es la **inexistencia o falta de madurez de los sistemas de intercambio de información** --trátase de plataformas únicas o compuestas-- sobre control migratorio que contengan los datos sobre los nacionales y extranjeros que ingresan, transitan, permanecen y salen de los territorios. Esto conduce a que diferentes instituciones produzcan información --muchas veces igual o similar-- con diferentes

sistemas o módulos, en distintos niveles de desagregación y puntos en el tiempo, y con diversos catálogos de variables que, al estar dispersos, no cubren la necesidad requerida y generan bases de datos duplicadas e ineficiencias a la hora de reportar, y especialmente de gestionar la política pública. Es así como varios de los procesos de gestión de información de los flujos migratorios se realizan en varios sitios en el territorio, principalmente en pasos fronterizos o en puntos de ingreso/salida --aeropuertos, por ejemplo-- que, al no contar con los recursos necesarios, generan información muchas veces manual que aumenta la probabilidad de error, el tiempo de tramitación y los costos de transacción de cada diligencia. Asimismo surgen desafíos para acceder de manera directa y en tiempo real a información para la verificación de la autenticidad y validez de autorizaciones de viaje (consulares, notariales o judiciales), partidas de nacimiento, actas de defunción, partidas de matrimonio, información de las residencias otorgadas por la Cancillería y otro tipo de datos relevantes. Esto genera retrasos en las decisiones y en la gestión migratoria.

Cabe notar que, si bien esta situación es común en la región, **los países, con apoyo de la Unidad de Migración y la Gerencia Social del Banco Interamericano de Desarrollo, están realizando esfuerzos serios encaminados a modernizar sus sistemas y normativas, así como sus modelos de gobernanza, de recursos humanos y de divulgación.** Casos como el del Nuevo Sistema de Movilidad Humana de Ecuador o el nuevo Sistema de Control Migratorio de Perú son muestra de este compromiso.

En ese orden de ideas, es importante identificar brechas en la gobernanza para el intercambio efectivo, eficiente, ético y seguro de información; la comunicación y divulgación sobre los beneficios de los sistemas interoperables con actores clave; y la realización de consultorías para el fortalecimiento de sistemas y de arquitectura empresarial, entre otras cosas. Más específicamente, para poder valorar la inversión en sistemas interoperables se deben identificar los beneficios que obtiene un Gobierno que logra interconectar a las entidades del ecosistema migratorio ([figura 5.1](#)).

¹⁰ Para entender en detalle el marco conceptual y el marco metodológico sobre lo que constituye una plataforma interoperable para el sector social, véase Pombo *et al.* (2019). El documento incluye un instructivo sobre cómo utilizar las herramientas de implementación y sirve como guía para los gobiernos, dado que brinda información sobre la interoperabilidad de los servicios sociales.

FIGURA 5.1 Ejemplos de sistemas interoperables en América Latina



Fuente: Wegital, con datos al cierre de 2020.



Estos beneficios, que se describen continuación, se cosechan a lo largo de todo el proceso y se escalan a medida que los sistemas logran niveles más elevados de madurez, cobertura y adopción:

- » **Tiempos más cortos y trámites para migrantes.** Los mecanismos de intercambio de información comunes permiten que las instituciones que forman parte del ecosistema de control migratorio y que gestionan sistemas migratorios cuenten con acceso a la información en todo momento y por múltiples canales. Esto mejora la calidad de los servicios que prestan, en la medida en que evitan errores y/o duplicaciones.
- » **Menores costos para los servicios migratorios y para los migrantes.** Se ha demostrado que cuando se tienen datos de instituciones externas en línea, la eliminación de papeles reduce la necesidad de hacer copias y certificaciones, desplazarse físicamente, archivar carpetas, tener que firmar y hacer otras gestiones de manera presencial, con lo que ello conlleva en términos de reducción de costos. Según datos de la Secretaría de Planeamiento y Modernización de la provincia de Córdoba en Argentina, esta dispone de 110 servicios provinciales y 10 servicios nacionales en línea, además de que ha realizado 14,5 millones de notificaciones electrónicas y digitalizado 2,5 millones de documentos. De la misma manera, AGESIC de Uruguay reporta el ahorro de US\$1 millón por año según datos del portal guv.uy
- » **Enfoque integral de los servicios sociales a migrantes.** Independientemente de los organismos actuantes, la interoperabilidad permite obtener registros y transacciones que trascienden la gestión interna de las entidades, tanto entre las del sector público como entre estas y el sector privado. Ello genera una visión más integral de las interacciones y de los migrantes mismos a través de las instituciones que prestan servicios como salud, educación, protección social, seguridad y vivienda, entre otros. De igual manera, es posible segmentar y gestionar mejor

las transacciones, cumplir la normativa vigente, aplicar políticas y medir su adopción e impacto.

- » **Mayor transparencia:** Los datos resultantes de sistemas interoperables tienen la ventaja de su veracidad en la fuente, pues no están alterados, copiados, duplicados y/o con margen de error. Esto genera una mayor transparencia en su manipulación, gestión y publicación.

5.2 La interoperabilidad como factor clave del progreso e integración de la población migrante

Detrás del concepto de interoperabilidad subyacen aspectos tan importantes para los migrantes como la capacidad que tengan los Estados de proporcionar servicios adecuados; mitigar el impacto de las convergencias culturales; evitar su discriminación cuando trata de acceder a servicios sociales, y vigilar su seguridad y la de los ciudadanos en su relación mutua.

Por ejemplo, la interoperabilidad permite que los migrantes accedan a la documentación pertinente --temporal o definitiva— acerca de su condición, o de su revocación en caso necesario, en un formato digital con efecto inmediato y sin necesidad de realizar trámites presenciales. Asimismo facilita el acceso a servicios de salud, y la inscripción en servicios educativos y de protección social. Con sistemas interoperables es posible, por ejemplo, validar en línea su residencia, sus actividades laborales y otros requisitos de la normativa para su inclusión social y como ciudadano.

Todo lo anterior posiciona a la interoperabilidad como un elemento clave en lo que concierne a proporcionar al migrante servicio de calidad de manera eficiente y a un menor costo ([figura 5.2](#)). Con ello se busca eliminar las ineficiencias y las duplicaciones que, además de generar frustración en los recién llegados, conllevan costos adicionales para las instituciones de control migratorio y de prestación de servicios.

FIGURA 5.2 ¿Qué se gana en la gestión migratoria con sistemas interoperables?



Fuente: Wegital.

5.3 Dominios de la interoperabilidad

Los dominios principales de la interoperabilidad son cuatro: legal, organizacional, técnico y semántico, siendo el **dominio organizacional** su principal impulsor. En tal sentido, se hace difícil gestionarla si no se cuenta con la capacidad de transformar los procesos y la organización adecuadas para que pueda generar los beneficios propuestos.

En la [figura 5.3](#) se presenta un resumen de los dominios de la interoperabilidad con sus respectivos subdominios.

5.4 Principales barreras para la interoperabilidad

A continuación se listan las principales barreras que pueden dificultar la interoperabilidad dentro y fuera de las instituciones y organizaciones, especialmente en el ecosistema de las migraciones:

» **Barreras tecnológicas:** Dado que las varias instituciones y organizaciones utilizan distintas tecnologías de la información para procesar e intercambiar datos, pueden surgir problemas de incompatibilidad.

» **Barreras conceptuales:** Las partes que interoperan someten la información de interés común para instituciones u organizaciones a distintas conceptualizaciones e interpretaciones.

» **Barreras organizacionales:** Las distintas instituciones y organizaciones tienen diferentes estructuras organizativas y personas asignadas con diversas responsabilidades y niveles de autoridad.

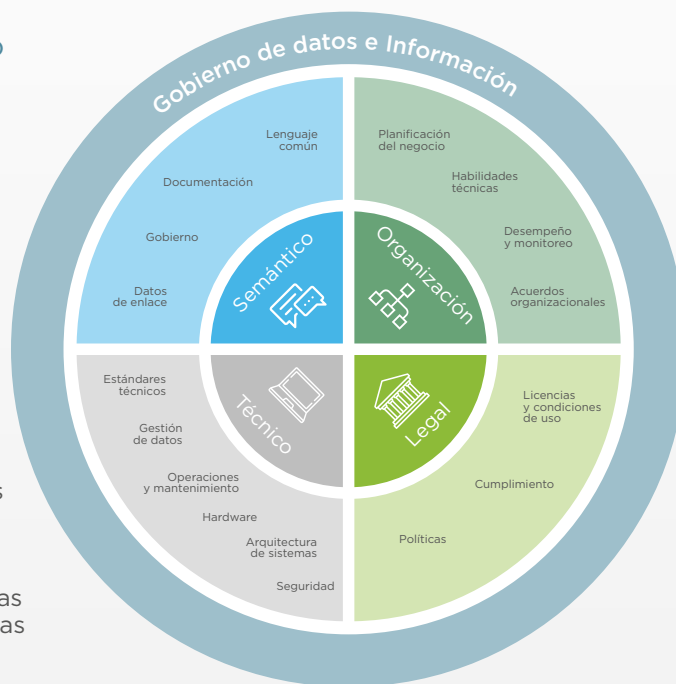
» **Barreras jurídicas:** Cada país y cada institución tiene un conjunto de leyes y normas que deben tomarse en cuenta en la definición del modelo de interoperabilidad.

Todas estas barreras deben incluirse en la planeación de todos los dominios de modo que, siguiendo el ciclo de vida de la interoperabilidad, puedan ser administradas y mitigadas.

FIGURA 5.3 Los dominios de la interoperabilidad

El modelo le ayuda a medir el progreso de su organización en **4 temas de interoperabilidad**:

- » **Legal:** Cuál es el soporte legal para la interoperabilidad de datos en su país, ajustado al **marco jurídico** vigente.
- » **Técnico:** Cuenta con la tecnología (aplicaciones e infraestructura) que respalda la interoperabilidad de datos, incluidos los sistemas, la seguridad y los servicios informáticos.
- » **Semántico:** Evalúa las estructuras de datos que permiten que las personas y los sistemas comprendan el **significado de la información intercambiada**.
- » **Organizacional:** Logro de las metas adoptadas de **común acuerdo** y mutuamente beneficiosas entre las organizaciones.



Fuente: "El ABC de la interoperabilidad de los servicios sociales. Marco conceptual y metodológico." BID, 2019.

5.5 La anonimización como herramienta para superar barreras de manejo de datos sensibles dentro de la interoperabilidad

Cuando la gestión de datos en sistemas de información interoperables involucra población en condición de movilidad, se requiere de un manejo responsable y transparente que no afecte la calidad y precisión de la información, tanto a nivel agregado como desagregado. Para ello es importante entender dos conceptos esenciales: la **anonimización** y la **pseudonimización** de los datos personales.

- » La **anonimización** consiste en desvincular los datos personales de los datos identificativos, de modo que se haga casi imposible identificar o re identificar a dicho individuo. Un ejemplo de datos anonimizados es cuando se publican estadísticas con los porcentajes de población activa desempleada por comunidades. Estos datos (porcentajes) no se pueden usar para

identificar a cada individuo que haya respondido a la encuesta de población activa.

- » La **pseudonimización** es aquella información que, sin incluir los datos denominativos de un individuo, permiten identificarlo mediante información adicional por separado, sujeta a medidas técnicas y organizativas. Aquí se tratan los datos personales sin los datos identificativos del interesado, aunque sin suprimir el vínculo entre aquellos que permiten determinar quién es su titular. Un ejemplo de datos pseudonimizados es cuando se sustituyen los nombres de clientes por un código o por un identificador numérico, es decir, cuando se cambian los datos personales por seudónimos.

Así pues, a medida que los países vayan avanzando y modernizando sus políticas, normativas y sistemas interoperables, tendrán que ir tomando decisiones sobre el manejo de los registros y sobre los riesgos de desagregarlos.

5.6 Integración versus interoperabilidad

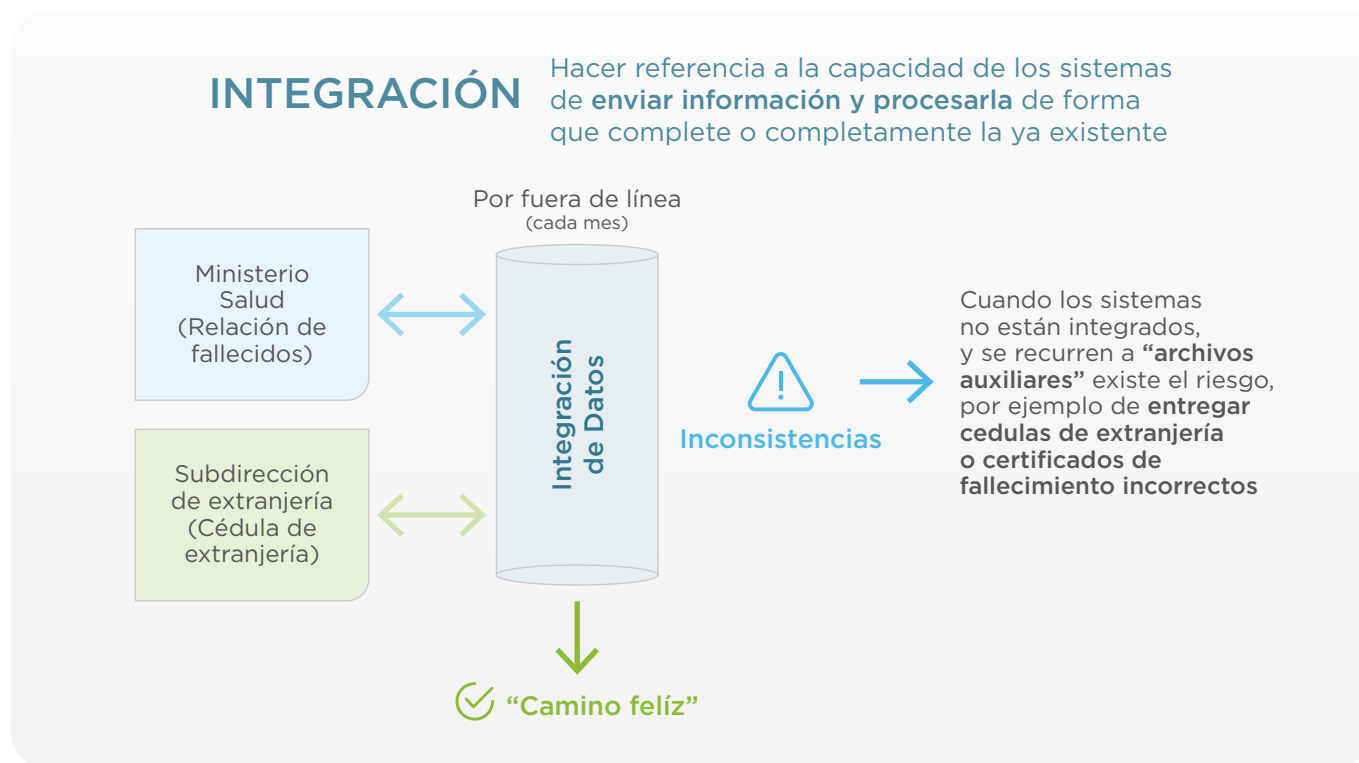
Es necesario diferenciar los conceptos de integración e interoperabilidad, dado que se suele pensar que la interoperabilidad consiste únicamente en enviar los datos de un lado a otro de manera que los receptores puedan entenderlos.

En sentido general, por **integración** se entiende el proceso de unión entre dos o más partes para formar una sola unidad. En este contexto, sin embargo, la integración hace referencia a la posibilidad de hacer que dos o más sistemas o aplicaciones se comuniquen, compartiendo datos suficientes

para que esto suceda. En otras palabras, es la inclusión de aplicaciones aparentemente separadas para constituir un sistema homogéneo, como se observa en el ejemplo a continuación ([figura 5.4](#)).

Entre tanto, por **interoperabilidad** se entiende la capacidad de aprovechar eventos que ocurren en un sistema por parte de otros sistemas que requieran esta notificación o información para iniciar la acción deseada. Adicionalmente, los sistemas dotados de interoperabilidad permiten generar consultas en tiempo real sobre los ciudadanos y su estado o características. A continuación, se presenta un ejemplo de interoperabilidad ([figura 5.5](#)).

FIGURA 5.4 Integración



Fuente: "El ABC de la interoperabilidad de los servicios sociales. Marco conceptual y metodológico." BID, 2019.

FIGURA 5.5 Interoperabilidad: Ejemplo de caso, Colombia



Fuente: Ejemplo de caso para Colombia, adaptación de la publicación: “El ABC de la interoperabilidad de los servicios sociales. Marco conceptual y metodológico.” BID, 2019.

6. La arquitectura empresarial

Toma de decisiones a partir de una evaluación interna de capacidades

Las agencias migratorias se enfrentan al desafío de mejorar sus prestaciones de la mano de las nuevas tecnologías para brindar más y mejores servicios. Herramientas como la autogestión, la disponibilidad de trámites en línea, la automatización de procesos, la interoperabilidad de sistemas y la información pertinente, predictiva y oportuna (Naser y Concha, 2011) forman parte de la cartera de herramientas que los servicios tradicionales requieren para responder a prestadores de servicios y migrantes más exigentes y digitales.

El proceso de transformación digital de los servicios migratorios va desde la eliminación de la gestión basada en documentos en papel o en medios manuales, hasta la automatización de procesos de aprobaciones, la gestión en línea de trámites y la obtención de información mediante mecanismos de interoperabilidad, pasando por la generación de información oportuna y precisa de la mano de mecanismos de seguridad, manejo adecuado de información sensible y respeto a los datos personales del migrante. Esta transformación requiere muchas veces de la incorporación de nuevos elementos tecnológicos como la inteligencia artificial,¹¹ la ciencia de datos, la robotización, los servicios en la nube,¹² el aprendizaje automático y el internet de las cosas. Sin embargo, de nada sirve incorporar tecnologías sin el adecuado manejo del cambio, y sin la formación de habilidades en el equipo encargado de liderarlo y/o el diseño de incentivos necesarios para generarlo. La transformación digital se caracteriza por ser un proceso

prolongado y complejo. La definición de prioridades y la implementación modular permiten lograr resultados rápidos en el marco de una estrategia y plan de implementación de largo plazo.

Antes de iniciar desarrollos informáticos, es necesario prestar atención al diseño y a la estrategia de implementación de los productos, procesos y tecnologías. Para ello se comienza con el modelado de un plan que logre alinear los componentes de infraestructura tecnológica y los sistemas de información y gestión con los objetivos institucionales. Este deberá cubrir todas las necesidades del ecosistema, así como los tiempos y procesos en todas las fases, asegurando con ello escalabilidad, flexibilidad y conectividad con otros sistemas ya existentes. Lo anterior se logra mediante la arquitectura empresarial (AE).

La AE permite alinear los componentes de infraestructura tecnológica con los objetivos institucionales. Esta comprende una metodología que incluye un relevamiento estratégico y funcional de la institución; un análisis de brechas frente a los sistemas existentes; y un relevamiento de sistemas de información y de infraestructura informática, entre otras actividades que se enmarcan en metodologías y estándares como TOGAF (The Open Group Architecture Framework, por sus siglas en inglés). Estas tareas permiten un diseño de alto nivel de la AE, incluyendo sus componentes funcionales, de datos, de sistemas de información y de tecnología.

¹¹ Para más información sobre el uso de inteligencia artificial en la intermediación laboral, véanse Urquidí y Ortega (2020).

¹² Para mejores prácticas de contratación de servicios en la nube, véanse Urquidí y Ortega (2020).



¿Cómo puede la arquitectura empresarial ayudar a transformar los servicios migratorios?

La AE es similar al diseño ejecutivo del proyecto de un edificio, donde primero se establecen la visión y misión urbanísticas, así como el propósito y los beneficios esperados por los futuros ocupantes, para después diseñar, con las herramientas adecuadas, los componentes desde el nivel más alto hasta los detalles del proyecto. El diseño concatena los objetivos estratégicos del edificio con sus componentes en diferentes dimensiones (como por ejemplo cálculos de hormigón y diseños eléctrico, hidráulico, de ascensores, aires acondicionados, etc.), con las respectivas especificaciones técnicas que guíen a los constructores y aseguren una obra sostenible y escalable. Un buen diseño permitirá adaptar los pisos, distribución de espacios, y ocupación o crecimiento ordenado del edificio en el futuro sin afectar la visión y los componentes comunes, y reutilizando capacidades instaladas como estacionamientos, ascensores, etc.

De la misma manera, la AE concatena los objetivos misionales de los servicios migratorios con el diseño de módulos comunes reutilizables y módulos de funciones específicas, para así generar una hoja de ruta en etapas y con prioridades que permita la puesta en marcha y mejora continua de procesos, datos, sistemas y tecnologías.

Un caso asimilable es el de un migrante ya establecido que requiera un servicio como la educación que ya tiene requisitos incorporados en la normativa: residir en el área donde está ubicado el plantel educativo y tener las vacunas requeridas, los certificados de estudios previos, etc. Para cumplir con estas exigencias, el migrante debe proporcionar copias de tales documentos, lo cual conlleva tiempo y costos. Sin embargo, la AE permite diseñar procesos que incorporan la interoperabilidad, lo que a su vez facilita la obtención de muchos de estos datos directamente de fuentes externas como el Ministerio de Salud, la autoridad migratoria, la autoridad de educación, etc. Lo anterior permite inscribir a los interesados en

minutos y sin necesidad de solicitar documentos físicos --muchas veces adicionales o innecesarios--, con el adecuado cumplimiento de los requisitos ya verificados en forma electrónica.

La AE es una disciplina de análisis que comporta cuatro dimensiones principales: negocios (procesos), tecnología (TI), información (datos) y aplicaciones (figura 6.1).

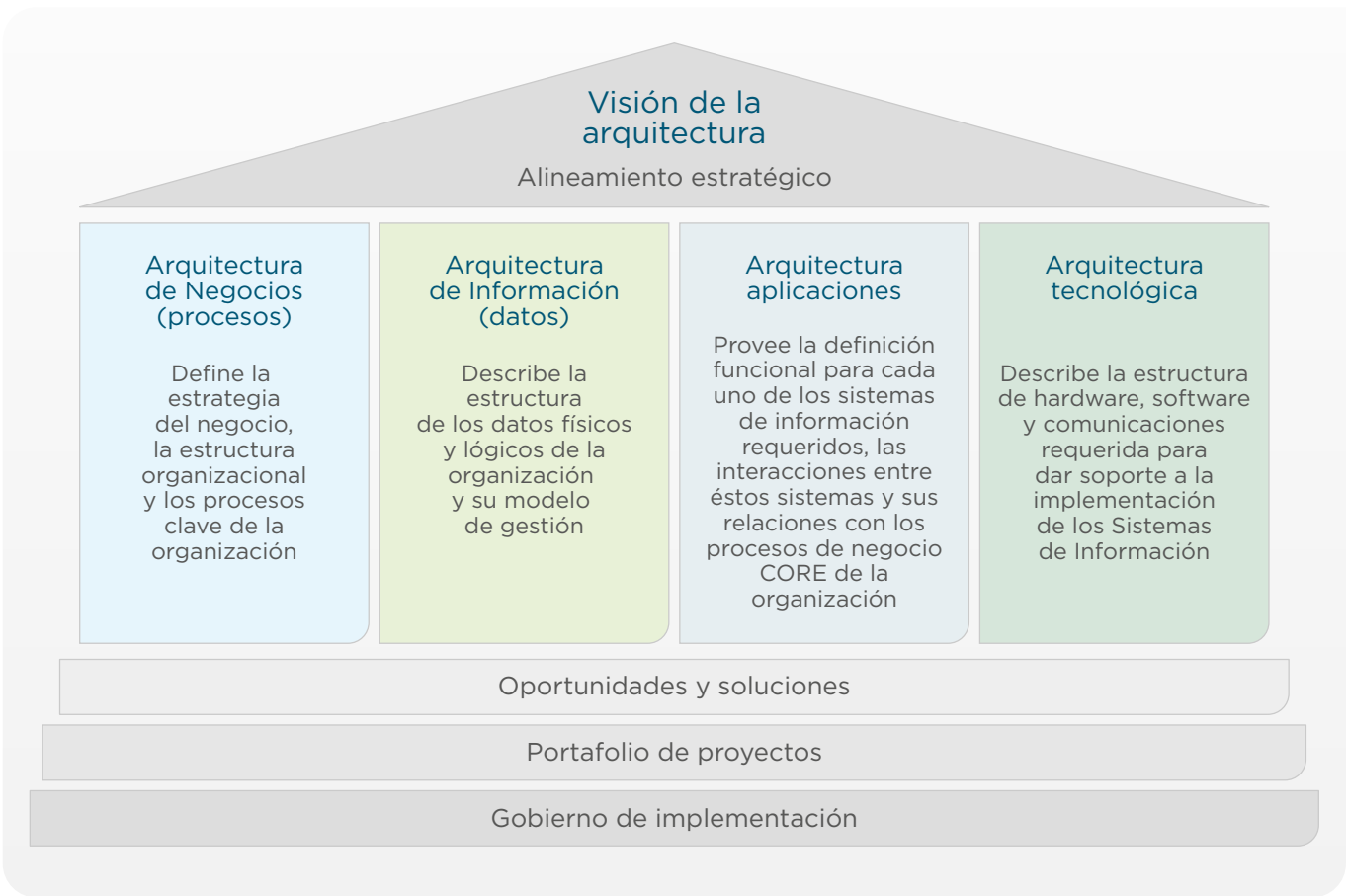
La arquitectura de negocios o procesos abarca el diseño de principio a fin de los servicios migratorios, mientras que la arquitectura de la información analiza el flujo interno y externo de los datos asegurando su integridad a lo largo de los procesos. Por su parte, la arquitectura de aplicaciones establece los componentes de sistemas de información y gestión requeridos, mientras que la arquitectura tecnológica define los requisitos de la infraestructura necesaria para dar soporte a los componentes de software, plataformas y servicios definidos en la arquitectura de aplicaciones. Todo esto se encuentra alineado con los objetivos misionales de los servicios migratorios.

Al ser ejecutada como parte de la implementación de tecnologías, la AE produce múltiples beneficios:¹³

- » **Agiliza el servicio y mejora su calidad** eliminando solicitudes de documentos, procesos presenciales y tiempos de respuesta prolongados. Igualmente, las persona a cargo de prestarlo se benefician cuando sus procesos internos, reportes y aprobaciones se van automatizando, lo cual implica un menor tiempo de gestión y con datos más confiables.
- » **Reduce costos** para las instituciones y el migrante al incorporar información consistente y estandarizada que puede reutilizarse múltiples veces, eliminar papeles y archivos, transformar oficinas en ventanillas únicas y mejorar el rendimiento de los prestadores de servicio.
- » **Logra mayor transparencia y confiabilidad** de los datos e indicadores mediante su adecuado diseño y manejo.
- » **Brinda soporte** a la estrategia de gobierno en línea del país.
- » **Garantiza la sostenibilidad** de los sistemas de información y gestión para los servicios migratorios mediante la ejecución de los cambios en forma ordenada, flexible, documentada y ágil.

¹³ <https://pubs.opengroup.org/architecture/togaf9-doc/arch/>

FIGURA 6.1 Capas de la arquitectura empresarial y definiciones



Fuente: The Open Group.

Cada vez es más clara la función que cumplen los sistemas migratorios en lo que se refiere a mejorar la conexión existente entre el migrante y las instituciones públicas y privadas con las que interactúa. Por lo tanto, también se hace cada vez más evidente la necesidad de demostrar el impacto de los sistemas, así como la relación calidad-precio de las tecnologías en términos de sus resultados.

Su diseño permitirá hacer un uso de los diversos canales digitales y no digitales (en persona, en línea, por teléfono o por correo) que se utilizan para ofrecer servicios de forma integral y consistente. Lo anterior con el fin de combinar la eficacia, la eficiencia y la satisfacción del migrante mediante lo que se conoce como “gestión multicanal”.

Al tener listo el diseño de sistemas de información y gestión con base en la AE, es posible alinear los proyectos, las adquisiciones, las funciones de instituciones y prestadores de servicios, y la interoperabilidad, lo cual a su vez posibilita hacer una gestión por indicadores en los servicios migratorios como herramienta para medir las mejoras deseadas. Tales indicadores permitirán evaluarlos según los objetivos establecidos y así tener mayor claridad tanto con respecto a los ajustes requeridos como al impacto deseado.

7. La seguridad de la información y sus retos

¿Están los sectores de migración preparados para interoperar? Buenas prácticas para preservar la seguridad de la información e infraestructura

7.1 Antecedentes

El COVID-19 ha acelerado la transformación digital de las sociedades, al tiempo que la ciberseguridad¹⁴ se ha convertido en una de las preocupaciones críticas del mundo de hoy. Según un estudio realizado por Enterprise Insight en 2020, el 78% de los líderes del sector de TI considera que sus organizaciones no cuentan con las medidas apropiadas de ciberseguridad. Asimismo, según el Global Risk Report del Foro Económico Mundial, la ciberseguridad se ubica entre los cinco riesgos más importantes a los que se enfrentan las empresas.

En este escenario, el incremento de importantes flujos migratorios en la región ha obligado a las instituciones que hacen parte del ecosistema de control migratorio y de integración socioeconómica de los migrantes a incrementar su capacidad de gestión de información (figura 7.1). Esto debido a la alta demanda de trámites y servicios de regularización de estados migratorios, y de acceso a servicios básicos, sociales y de protección, así como al mercado laboral y a los servicios del sistema financiero. Y si bien los países han hecho

esfuerzos e inversiones considerables para adaptarse a la nueva realidad, tanto en infraestructura, como infoestructura¹⁵ y recursos humanos, se ha evidenciado que no están preparados para hacer frente a estos volúmenes excesivos de demanda. Todo lo anterior conlleva un esfuerzo muy importante dirigido a que las plataformas, sistemas y herramientas cuenten con estándares que garanticen la seguridad de los datos personales y sensibles de la población migrante que se comparten. A menudo las organizaciones invierten en tecnologías de protección aisladas como pueden ser un antivirus o un cortafuegos de red, convencidas de que con este tipo de herramientas se elevan los niveles de seguridad. Aunque estas sí contribuyen de alguna manera a mejorar la protección, por sí solas no logran usualmente su objetivo.

Para comprender mejor este punto, tómese por ejemplo el caso de un antivirus. A pedido del responsable del equipo de TI, una institución adquiere una solución de antivirus corporativo para proteger dispositivos como son sus computadoras de escritorio y portátiles, y sus teléfonos celulares. Esta medida en sí no garantiza que los dispositivos estén protegidos; significa simplemente que se cuenta con la herramienta, de modo

¹⁴ La ciberseguridad o la seguridad informática es la rama que se dedica a implantar medidas de protección de los activos informáticos como son los sistemas, redes, computadoras y documentos digitales, entre otros, frente a posibles ataques que afecten su integridad, confidencialidad y/o disponibilidad. Esto puede tener impactos en la continuidad de la asistencia a los usuarios del sistema de salud, por ejemplo, y/o en la imagen de las instituciones. La naturaleza de los ciberataques puede ser muy variada y evoluciona generando nuevas estrategias o mejoras en las existentes. Por eso, cuando se diseñen medidas que mitiguen o eliminen tales ataques de manera eficaz, se debe contar con personas, tecnologías y procesos que las acompañen. Si se ignora cualquiera de los aspectos antes mencionados no será posible dar respuesta oportuna ante un incidente malicioso.

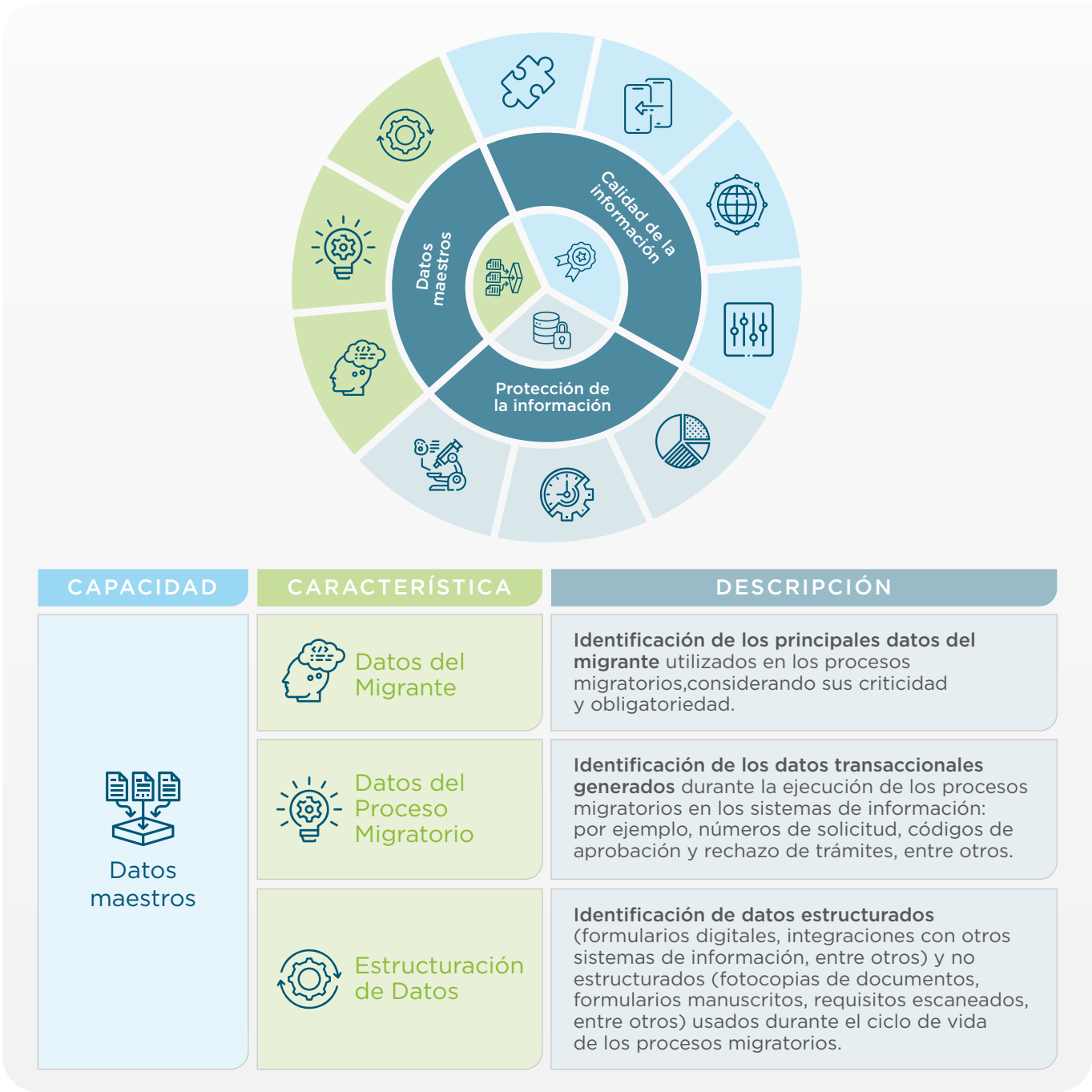
¹⁵ Según Cornella, (1999), este nuevo concepto es de igual o mayor importancia que el de la propia infraestructura, dado que comprende numerosas variables, entre ellas un sistema de aprendizaje de ciencia y tecnología y un sistema legal que sean capaces de adaptarse de forma ágil a las nuevas posibilidades tecnológicas. Afirma este autor que “para la consecución de una sociedad de la información, es fundamental entender que estos componentes no pueden seguir siendo tratados separadamente, sino que deben considerarse simples partes de un concepto de superior nivel, el de infoestructura”.

que si por ejemplo la agencia no tiene el personal capacitado para configurarla y desplegarla en todos sus dispositivos, la medida no será suficiente y podrían quedar puntos vulnerables de entrada. Ahora bien, **¿qué pasaría si días o semanas después de la instalación el equipo técnico no contara con procesos y procedimientos de actualización y mantenimiento de la solución?**

En este caso no tendría la capacidad de detectar las nuevas formas o virus y los dispositivos quedarían desprovistos de protección.

Por estas razones, la ciberseguridad debe estar alineada de manera estratégica y sólida, involucrar a todas las entidades del caso y ser gestionada de forma estructurada.

FIGURA 7.1 Gestión de la Información migratoria



Fuente: BID / Ernest y Young (2021).

Existen diferentes tipos de herramientas habituales y maduras que pueden ser utilizadas por los diferentes actores del ecosistema, trátase de reguladores, operadores o proveedores de servicios, entre otros. **Dichas herramientas se pueden clasificar en cuatro grupos:**

- i. Marcos de ciberseguridad
- ii. Controles
- iii. Guías
- iv. Marcos regulatorios

Cabe insistir en que el uso conjunto de estas herramientas dará consistencia al sistema en su totalidad tanto desde la regulación, la implementación y la ejecución, como desde el control y el monitoreo.

Los **marcos de ciberseguridad** ponen a disposición de la institución las herramientas para desarrollar las distintas actividades concernientes a la seguridad de la información en forma sistematizada y controlada. Estos marcos tienen enfoques diferentes, pero por lo general ofrecen mecanismos para definir los objetivos de seguridad de la agencia y los perfiles o niveles de madurez ([figura 7.2](#)).

Por su intermedio se lleva a cabo un análisis de riesgo que define los **controles** que se deben implementar y que permitan a las organizaciones tomar decisiones en los distintos niveles, ya sean técnicos, de gestión o de recursos para lograr dichos objetivos. Los controles son medidas de seguridad técnicas o de gestión cuya finalidad es lograr determinados objetivos de seguridad de la información. Por ejemplo, la publicación NIST SP 800-53 define actividades para garantizar la gestión de cuentas como parte de las medidas enfocadas en el control de acceso.

Las **guías** son herramientas prácticas y abordan problemas específicos. Por ejemplo, la guía NIST SP 1800-8 detalla cómo administrar activos, protegerse de amenazas y mitigar vulnerabilidades en bombas de infusión inalámbricas.

FIGURA 7.2 Marco de ciberseguridad



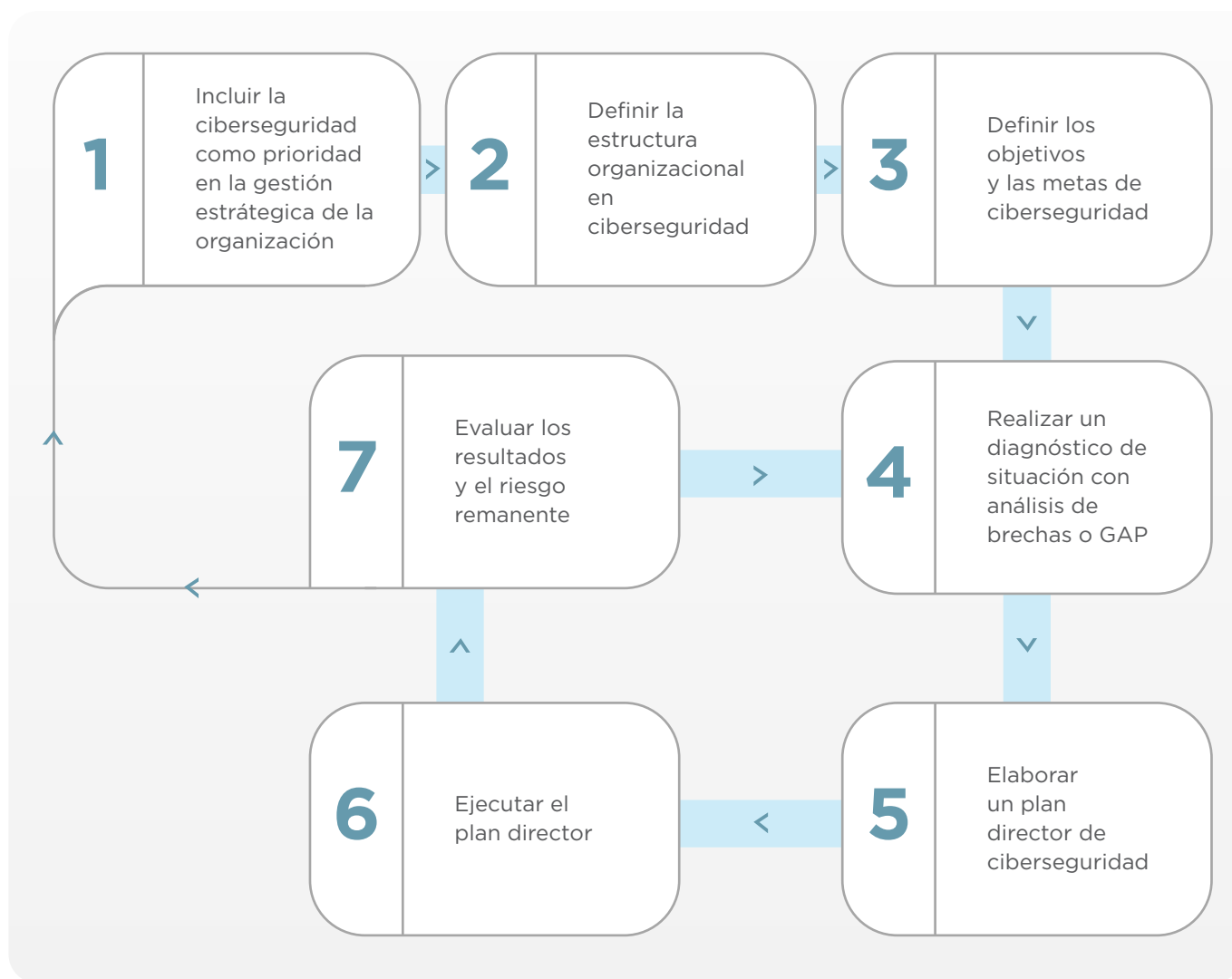
Fuente: Elaboración propia.

Finalmente, los **marcos regulatorios** comprenden las normativas aplicables y/o de adopción de estas, las mismas que reglamentan el comportamiento y definen cómo deben actuar las instituciones. Con respecto a la seguridad de la información o ciberseguridad, existen normativas nacionales o incluso propias de una ciudad o estado donde se encuentra la institución. Sin perjuicio de lo anterior, existen dos marcos regulatorios que en los últimos años han adquirido gran notoriedad a nivel global y han servido de inspiración para muchos países: el Reglamento General de Protección de Datos (GDPR) de la Comunidad Europea y la Health Insurance Portability and Accountability Act (HIPAA) de Estados Unidos. Ambos tienen como objetivo reglamentar el uso de los datos de las personas físicas y definen cómo se deben tratar; establecen las responsabilidades ante un incidente de información; y fijan las multas por no cumplimiento, entre otros aspectos.

7.2 Buenas prácticas para preservar la seguridad de la información

Si bien existen diferentes metodologías, lineamientos, herramientas y aproximaciones para preservar la seguridad de la información, a continuación se resumen los pasos principales para implementar un marco de ciberseguridad adecuado, a partir de la experiencia del Banco (figura 7.3).¹⁶

FIGURA 7.3 Los siete pasos para implementar la ciberseguridad



Fuente: Elaboración propia.

¹⁶ Este también se encuentra en Alzuri *et al.* (2021).

A continuación se describe someramente cada uno de los pasos identificados:

PASO → 1

INCLUIR LA CIBERSEGURIDAD COMO PRIORIDAD EN LA GESTIÓN ESTRATÉGICA DE LA INSTITUCIÓN

La gestión estratégica de la entidad debe incluir **objetivos, metas e hitos** que agreguen la ciberseguridad en su agenda.

PASO → 2

DEFINIR LA ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL EN CIBERSEGURIDAD

Para cumplir los objetivos, metas e hitos definidos en el paso anterior y promover la gestión de la seguridad de la información, es necesario **definir una estructura organizacional adecuada que establezca como mínimo un responsable de seguridad de la información en la institución y el comité respectivo**. Este último deberá tener como tareas principales: (i) definir lineamientos estratégicos, junto con sus objetivos, metas e hitos anuales; (ii) definir responsabilidades generales; (iii) definir, aprobar y dar seguimiento a las políticas de seguridad de la información; (iv) apoyar y dar seguimiento a los proyectos que se definirán en un plan maestro, siendo responsabilidad del comité conseguir los recursos necesarios para que dichos proyectos tengan éxito; y (v) ser el interlocutor y facilitador en materia de seguridad de la información para agentes externos a la institución. Es recomendable que en esta etapa el comité defina toda la estructura de seguridad de la información. A modo de ilustración, tómese la gestión de la respuesta a incidentes maliciosos. Esta se puede abordar de múltiples maneras, como por ejemplo con un equipo de respuesta a incidentes, un centro de respuesta a incidentes centralizado o uno descentralizado, entre otras posibilidades. Para cada función de seguridad se debe definir la estructura que mejor se adapte a la entidad, y para cada caso también se deberán establecer las dependencias jerárquicas, sus responsabilidades y la constitución del equipo con los perfiles asociados.

PASO → 3

DEFINIR LOS OBJETIVOS Y LAS METAS DE CIBERSEGURIDAD

Se deben establecer claramente los **objetivos y metas de seguridad de la información y la ciberseguridad**. Para ello se deben tener en cuenta objetivos organizacionales como son la necesidad de cumplimiento, la normativa nacional e internacional aplicables, las mejores prácticas de la industria y el perfil de riesgo organizacional. Este último se puede definir a partir de varios factores entre los cuales destacan: el tamaño y recursos de la institución, la sensibilidad de los activos que maneja, el nivel de madurez actual y los umbrales aceptables de riesgo definidos. Es fundamental fijar las métricas e indicadores que se utilizarán para evaluar dichos objetivos y metas.

PASO → 4

REALIZAR UN DIAGNÓSTICO DE SITUACIÓN CON ANÁLISIS DE BRECHAS (O ANÁLISIS GAP).

Una vez definidos los objetivos y las metas de seguridad de la información, se debe **realizar un diagnóstico de la situación actual**. Dicho análisis debe considerar las diferencias entre la situación actual y el objetivo (es decir, la brecha que existe entre uno y otro punto). Dependiendo de los objetivos definidos, es posible utilizar diferentes herramientas para ejecutar el diagnóstico. En caso de que se haya decidido adoptar un marco de ciberseguridad, este se debe utilizar para elaborar un análisis de brechas que podrá efectuarse mediante consultorías especializadas o herramientas de evaluación. Para aquellos escenarios en los que se opta inicialmente por no adoptar un marco de ciberseguridad, el BID ha desarrollado diferentes herramientas para facilitar dicho diagnóstico. Entre ellas figura una herramienta de autoevaluación respecto a las mejores prácticas de la industria, la cual está basada en el marco de ciberseguridad del NIST38. Mediante un cuestionario simple, esta herramienta ayuda a calcular las brechas y formular recomendaciones que sirven de base para elaborar el plan maestro. Es importante incluir en el

diagnóstico de situación un análisis de riesgos de seguridad de la información para priorizar entre las brechas detectadas los controles sugeridos y evaluar el riesgo remanente de aplicar dichos controles.

PASO → 5

ELABORAR EL PLAN MAESTRO DE CIBERSEGURIDAD

El responsable de seguridad de la información, con el apoyo y asesoramiento del comité respectivo, debe elaborar un plan maestro. Allí se incluirán los objetivos de seguridad de la información, las metas específicas y un portafolio de proyectos y/o servicios. También se deberá especificar claramente en el plan el aporte de cada proyecto y/o servicio a las metas previamente definidas, así como las vías para llegar al resultado a través del logro de los distintos hitos fijados, todo ello junto con indicadores de gestión para los proyectos y servicios que permitan monitorear las variables estratégicas. Para asegurar la viabilidad del plan se deben incluir los costos estimados para los proyectos y/o servicios, así como la forma de financiamiento. Por último, se recomienda que el plan contemple la gestión de riesgos asociados a los proyectos y/o servicios.

PASO → 6

EJECUTAR EL PLAN MAESTRO

En esta etapa se busca hacer un monitoreo integral del plan maestro para asegurar su éxito. El responsable de seguridad de la información debe realizar un seguimiento de su ejecución, analizar los indicadores de gestión y riesgos asociados e informar al comité sobre cualquier desvío significativo para poder definir las medidas correctivas necesarias y los recursos correspondientes.

PASO → 7

EVALUAR LOS RESULTADOS Y EL RIESGO REMANENTE

Los resultados obtenidos de la ejecución del plan deberán ser evaluados de forma periódica analizando su impacto en la institución. En función de dicha evaluación se deberá efectuar un análisis del estado de la situación, considerando los riesgos remanentes y, según el resultado, comenzar nuevamente el ciclo de mejora continua, volviendo al paso 4. Con una periodicidad mayor, y en caso de que se produzcan cambios en la entidad, se tendrá que replantear la visión estratégica, para proceder a comenzar nuevamente el ciclo de mejora continua con el paso 1 (BID, Unidad de Ciberseguridad).

En suma, si bien la mayoría de las entidades cuentan con políticas de seguridad de la información, estas de poco o nada sirven si los funcionarios no están familiarizados con ellas cuando se trata de garantizar que se cumplan los requisitos y objetivos fijados. También es cierto que, aunque se puede contar con herramientas técnicas variadas que apoyen y faciliten las medidas correspondientes, el usuario final sigue siendo un punto vulnerable frente a la implementación de cualquier control. En tal sentido, es recomendable llevar a cabo un programa de toma de conciencia sobre los temas de seguridad con el fin de que los interesados o usuarios comprendan y analicen los distintos aspectos relativos a la seguridad de la información, y de que conozcan tanto el valor real de sus datos como las principales amenazas a las que estarán expuestos. Se sugiere implementar igualmente programas sobre uso y protección de la información para aquellos usuarios que tienen privilegios o realizan tareas con un impacto mayor en la institución. Lo mismo en lo que se refiere a realizar programas de capacitación y formación especializada en seguridad para los responsables de administrar los activos críticos de la entidad y, frente a la ocurrencia de incidentes maliciosos, desarrollar tareas específicas de seguridad que involucren una respuesta rápida, sistemática y eficiente que minimice su impacto.

8. Conclusiones y recomendaciones

8.1 Conclusiones

- i. Para la gestión integral de los flujos migratorios, **los gobiernos deben procurar generar permanentemente datos** que alimenten el diseño de políticas públicas encaminadas a la inclusión, integración y cohesión social y económica de los migrantes en las sociedades de acogida.
- ii. La integración de los migrantes en los países se basa en el **respeto y la aplicación de los instrumentos internacionales disponibles** para ello, y de marcos de desarrollo global que proporcionan directrices de cara a la gestión y gobernanza migratoria. Todo lo anterior se nutre de acuerdos, compromisos y tratados locales, regionales e internacionales que velan por su cumplimiento para garantizar de manera irrestricta los derechos de las personas migrantes en los países de llegada.
- iii. **La modalidad de ventanilla única puede ser una respuesta a la dispersión de servicios.** La consolidación de estos últimos en un punto de atención o de entrada al sistema contribuye a reducir el tiempo y los costos de los trámites, y a facilitar el acceso físico, tecnológico y de otro tipo que la fragmentación crea, de modo que el usuario potencial de los servicios obtenga información o acceda a ellos con mayor facilidad. Lo anterior hace necesario que las ventanillas se produzcan un grado de colaboración o incluso de integración de tareas, procedimientos y sistemas entre los proveedores de los servicios que desde allí se ofrecen.
- iv. Las ventanillas únicas que reúnen a múltiples proveedores **pueden ofrecer un enfoque holístico y coordinado** no solo en lo que tiene que ver con el intercambio de información y derivación, sino también con la prestación de servicios. Al mismo tiempo pueden contribuir a ampliar los servicios existentes, a reducir su costo mediante la racionalización de procesos, y a lograr una mayor eficiencia compartiendo personal, procedimientos y sistemas compatibles e interoperables.
- v. **La interoperabilidad proporciona beneficios muy importantes** que permiten a los servicios migratorios evolucionar en función de los retos y desafíos del futuro. Este tema cobra mayor relevancia en los países andinos, donde el fenómeno migratorio de los últimos años ha alcanzado magnitudes sin precedentes.
- vi. La interoperabilidad de los sistemas de intercambio de información (SII) es, hoy por hoy, **uno de los principales desafíos del desarrollo**, especialmente en contextos de movilidad humana. Esto se debe a que aquella constituye uno de los pilares más importantes de los proyectos tecnológicos, así como de la transformación digital de los Gobiernos, especialmente en lo que tiene que ver con la prestación de servicios a la población.
- vii. **La interoperabilidad constituye un desafío en todas las áreas de las instituciones.** Estas últimas deben esforzarse entonces por abordarlo para garantizar: (a) el uso correcto y ético de sus múltiples modalidades de acceso a la información sin violar normativas institucionales;

(b) el acceso a la información sin necesidad de transferir o entregar las bases de datos a otra institución y cumpliendo estrictas normativas de seguridad; y (c) la existencia de sistemas de acceso y monitoreo de ciberseguridad armonizados, así como de procesos de limpieza y de garantía de consistencia de datos.

8.2 Recomendaciones

- i. **Procurar la firma de acuerdos bilaterales y/o regionales** encaminados a fortalecer el intercambio de información a través de sistemas interoperables que permitan el diseño de políticas públicas para la protección de derechos de las personas migrantes, preservando la confidencialidad y protección de sus datos.
- ii. **Insistir en la necesidad de contar con sistemas de intercambio de información maduros**, y de plataformas únicas o compuestas para el control migratorio que contengan la información acerca de los nacionales y extranjeros que ingresan, transitan, permanecen y salen de los territorios, con el fin de gestionar adecuadamente los flujos migratorios.
- iii. **Realizar inversiones dirigidas a interconectar a las entidades del ecosistema migratorio** identificando brechas en la gobernanza para el intercambio efectivo, eficiente, ético y seguro de información. Esto a través del fortalecimiento de los sistemas y del uso de la arquitectura empresarial para abordar y resolver las barreras tecnológicas, conceptuales, organizacionales y jurídicas de la interoperabilidad.
- iv. **Definir políticas de anonimización y pseudonimización de los datos personales** de los sistemas de información interoperables que involucren a población en condición de movilidad humana para garantizar su manejo responsable y transparente.
- v. **Promover marcos regulatorios** que protejan la seguridad de la información o ciberseguridad, y que reglamenten el uso de los datos de las personas físicas, el tratamiento de tales datos, las responsabilidades ante la ocurrencia de incidentes maliciosos y las multas por no cumplimiento.
- vi. **Implementar programas de concienciación y sensibilización** acerca del uso y protección de la información e impartir cursos de capacitación y formación especializada en seguridad a los responsables de administrar las tareas de seguridad.
- vii. **Administrar la información** como herramienta de toma de decisiones oportunas para la adecuada gestión de los flujos migratorios.

Referencias

- Acosta, D. y Harris, J. 2022.** *Regímenes de política migratoria en América Latina y el Caribe*. Serie Gobernanza y movilidad humana. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- ACNUR. 2014.** The Integration of refugees: a discussion paper. Disponible en: https://www.unhcr.org/cy/wp-content/uploads/sites/41/2018/02/integration_discussion_paper_July_2014_EN.pdf.
- ALÍA. S.f.** Un kit para crear una experiencia migratoria más amigable. <https://www.kit-alia.org/>
- Alzuri, P., Cabral, F., Paz, S., Nowersztern, A. y Libedinsky, P. 2021.** Protegiendo la salud digital. Una guía de ciberseguridad en el sector salud. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC. <https://publications.iadb.org/es/protegiendo-la-salud-digital-una-guia-de-ciberseguridad-en-el-sector-de-salud>
- Arango, J. 2005.** *Dificultades y dilemas de las políticas de migración*. Arbor Ciencia Pensamiento y Cultura CLXXXI 713.
- Banco Mundial. 2016.** Citizen Service Centers: Pathways Toward Improved Public Service Delivery. Washington DC: The World Bank Group & The Nordic Trust Fund. Disponible en: <http://documents1.worldbank.org/curated/en/108371498753288065/pdf/117079-BRI-P157228-PUBLIC-01-P157228-CSC-Trends-Final.pdf>.
- BID/Ernest Young. 2021.** Estudio sobre la calidad de la información procesada por los sistemas de información migratorios y análisis comparativo de los dominios y atributos de datos relacionados con los procesos. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.
- BID, IDEO.org. 2021.** Single Window Models for Service Delivery.
- Boffey D. 2020.** “EU Draft Declaration Sets out Stricter Rules on Migrant Integration.” The Guardian, November 9
- Célleri, D. 2017.** Situación laboral y aporte económico de los inmigrantes en la actividad comercial en la ciudad de Quito. Proyecto de investigación. Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN).
- Cornella, A. 1999.** El concepto de la infoestructura. <https://docplayer.es/98625736-La-infoestructura-un-concepto-esencial-en-la-sociedad-de-la-informacion.html>
- Domenech, E. 2021.** Régimen de migración y fronteras. En I. Ceja, S. Álvarez Velasco y U. Berg. (Coordinadoras). *Migraciones*. 1a ed. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO.
- Ebken, C. 2014.** Single Window Services in Social Protection: rationale and design features in developing countries”. Discussion Papers on Social Protection, Eschborn: GIZ.
- El ABC de la interoperabilidad de los servicios sociales. Marco conceptual y metodológico. BID, 2019.** <https://publications.iadb.org/es/el-abc-de-la-interoperabilidad-de-los-servicios-sociales-marco-conceptual-y-metodologico>
- Gallagher. 2018.** “We need to talk about integration after migration. Here are four ways we can improve it”. World Economic Forum, 25. <https://www.weforum.org/agenda/2018/10/we-need-to-talk-about-integration-after-migration/>.

- Horta, A. P., Cruz, B.O. & M.P. Goncalves de Oliveira. 2014. Integration Policies - Portugal Country Report. Robert Schuman Centre for Advanced Studies, San Domenico di Fiesole: European University Institute.
- Lai, A., Rutter, D., Maguire, F., Peake, T. (2012). *Transforming the citizen experience: one stop shop for public services*. <https://www.pwc.com/gx/en/government-public-sector-research/pdf/one-stop-shop-2016.pdf>
- Herrera-Lasso, L. y Artola, J. B. 2011. Capítulo: Migración y seguridad: dilemas e interrogantes. Libro: *Migración y seguridad: nuevo desafío en México*.
- Ibáñez, A., Moya, A., Ortega, M., Chatruc, M., Roza, S. y Urbina, M. 2022. Salir de la sombra. Cómo un programa de regularización mejoró la vida de los migrantes venezolanos en Colombia. Banco Interamericano de Desarrollo. <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Salir-de-la-sombra-como-un-programa-de-regularizacion-mejoro-la-vida-de-los-migrantes-venezolanos-en-Colombia.pdf>
- Llamas, V. 2016. Seguridad y movilidad humana. Trabajo académico. San José, Costa Rica.
- Mahía Casado, R. y Medina Moral, E. 2022. Informe sobre la integración de la población extranjera en el mercado laboral español. Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones de España.
- Maldonado, R. y Harris, J. 2022. Las remesas a Latinoamérica y el Caribe en 2021: el esfuerzo de los migrantes durante la crisis del COVID-19. Banco Interamericano de Desarrollo. Nota Técnica No.IDB-TN2493. <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Las-remesas-a-Latinoamerica-y-el-Caribe-en-2021-el-esfuerzo-de-los-migrantes-durante-la-crisis-del-COVID-19.pdf>
- Malo. 2022. Consultoría para la creación de un manual de procesos formulación de recomendaciones para la simplificación de trámites y procesos de atención en Ecuador, particularmente en el cantón Manta, para la Unidad de Migración del BID.
- McAuliffe, M. y A. Triandafyllidou (editores). 2021. Informe sobre las migraciones en el mundo 2022. Ginebra: OIM.
- Naser, A. y Concha, G. 2011. El gobierno electrónico en la gestión pública. Naciones Unidas/CEPAL. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/7330/1/S1100145_es.pdf
- NU (Naciones Unidas). 2019. -----, 1990.
- OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos). 2016. Making Integration Work. Refugees and Others in Need of Protection. Paris: OECD Publishing.
- OCDE y CE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos y Comunidad Europea). 2018. Working together for local integration of migrants and refugees in Barcelona. Paris: OECD Publishing.
- Organización Internacional de Migraciones (OIM). (2011). Reporte mundial de migraciones, 2011.
- Organización Internacional de Migraciones (OIM). Estudio regional: Programas y procesos de regularización migratoria. https://rosanjose.iom.int/sites/g/files/tmzbd1446/files/documents/estudio_regional_programas_y_procesos_regularizacion_web.pdf
- OIT. 2017. Informe Mundial sobre la Protección Social 2017-2019. La protección social universal para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible
- OIT. 2021. Panorama de la protección social: gobernanza, cobertura y sostenibilidad.
- OIT. 2022. Barreras para el acceso al Sistema de Protección Social que enfrenta la población migrante y refugiada en Ecuador.
- OIT. Schmitt, Valerie, Ok, Malika and Tauvik Muhammad. The Single Window Service: A mechanism for implementing social protection floors in Asia.
- Pedone, C. 2011. Familias en movimiento. El abordaje teórico-metodológico del transnacionalismo familiar latinoamericano en el debate académico español. Artículo en el proyecto de investigación I+D en curso: "Políticas migratorias, transnacionalismo familiar y estratificación cívica. Las migraciones latinoamericanas hacia España". MICIIN, I+D+I (CSO2009-1349) (subprograma SOCI).

- Pennix. 2009.** Evaluation of the One Stop Shop Project. January 2009. Portugal: ACIDI
- Pombo, C., Ortega, G., Olmedo, F., Solalinde, M. y Cubo, A. 2019.** El ABC de la interoperabilidad de los servicios sociales: marco conceptual y metodológico. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Portal de datos sobre migración. 2020.** <https://www.migrationdataportal.org/es>
- Post, David and Sanjay Agarwal. (2011).** “How to Notes - Citizen Service Centres: Enhancing Access, Improving Service Delivery, and Reducing. Corruption”. Washington DC: The World Bank Social Development Group Primicias. 2022. Los migrantes enviaron más de USD 4.000 millones por remesas en 2021. <https://www.primicias.ec/noticias/economia/ingreso-remesas-ecuador-registro-niveles-record/>
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y Banco Mundial. 2017.** Reinventing Service Delivery Through One Stop Shops. Proceedings from an international workshop. 3-7 May 2017. Singapore - Johor Bahru Malaysia
- Ramkisoorn. 2016.** *Integrated Public Service Delivery for Social Protection: International Experiences with Single Window Services (SWS).* <https://socialprotection.org/discover/publications/integrated-public-service-delivery-social-protection-international-experiences>
- Reis Oliveira, C., Abranches, M, Healy, C. (2009).** Handbook on How to Implement a One-Stop-Shop for Immigrant Integration. Portugal: ACIDI. [file:///Users/jkn/Downloads/gfmd_athens09_contr_handbook_immigrant_integration_en%20\(1\).pdf](file:///Users/jkn/Downloads/gfmd_athens09_contr_handbook_immigrant_integration_en%20(1).pdf).
- Reliefweb. 2019.** “With EU Support, UNHCR, ARRA, UNICEF launch first ‘one-stop-shop’ providing essential services to refugees, host communities”. <https://reliefweb.int/report/ethiopia/eu-support-unhcr-arra-unicef-launch-first-one-stop-shop-providing-essential-services>
- TOGAF. S.f. The TOGAF Standard Version 9.2.** <https://pubs.opengroup.org/architecture/togaf9-doc/arch/>
- Urquidi, M. y Ortega. 2020.** Inteligencia artificial para búsqueda de empleo: cómo mejorar la intermediación laboral en servicios de empleo. Nota Técnica No. IDB-TN-01996. Sector Social/División de Mercados Laborales. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Wegital / BID. 2022.** El futuro de los sistemas migratorios en el marco de la Arquitectura Empresarial (AE)
- WOCCU (World Council of Credit Unions). 2020.** Proyecto de inclusión económica. Estudio de inclusión financiera de refugiados y migrantes venezolanos y población local en las ciudades de Lima (Perú), y Quito y Guayaquil (Ecuador).
- World Bank Institute and the Institute of Public Administration of Canada (nd).** “Single Windows and Integrated Service Delivery.” <https://www.yumpu.com/en/document/read/23477528/single-windows-and-integrated-service-delivery-iapcca>.

Serie de Migración y Desarrollo

