

La integración de los refugiados en el mercado laboral turco

Ximena V Del Carpio, Sirma Demir Seker y Ahmet Levent Yener

La concesión en Turquía del derecho de acceso al trabajo formal a los refugiados sirios fue un primer paso hacia su integración económica, pero sigue habiendo retos. Con el apoyo de la comunidad internacional, el Gobierno turco está tomando medidas para superar algunos de ellos.

Turquía cuenta con casi 3,3 millones de refugiados inscritos, la mayoría procedentes de Siria. El país ha demostrado una apertura ejemplar y ha realizado esfuerzos considerables para ayudar a los sirios a pesar de la presión sobre sus propios servicios sociales. Ha facilitado su acceso a servicios públicos básicos, como la salud, la vivienda, la educación y la asistencia social.

Sin embargo, en reconocimiento de que no pueden depender únicamente de la asistencia social, el Gobierno de Turquía aprobó una ley en enero de 2016 para permitir a los refugiados sirios¹ obtener permisos de trabajo oficiales. El objetivo era ayudarles a ser económicamente

independientes, dejar de necesitar asistencia social y contribuir a la economía turca.

El desarrollo económico varía en gran medida entre las distintas zonas de Turquía y las diferencias entre algunas regiones se han incrementado en los últimos años. El aumento del desempleo general (que llegó al 13 % a principios de 2017) y el persistente desempleo juvenil (cuya media nacional gira en torno al 19 %)² remarcan que el número de puestos de trabajo disponibles es insuficiente para abarcar a todos los solicitantes de empleo.

Resulta preocupante que muchas de las provincias con una mayor población de sirios en relación con la población local y con el total

de la población de ellos en Turquía se encuentren entre las más desfavorecidas, con una densidad significativamente menor de negocios formales, un bajo nivel neto de creación de empleo formal, una población menos formada, una menor participación de la mano de obra y unas tasas de desempleo por encima de la media nacional. Las estadísticas recopiladas por Agencia de Gestión de Desastres y Emergencias de Turquía, el Ministerio de Salud y la Organización Mundial de la Salud sugieren que al menos la mitad de los más de dos millones de sirios que están en edad de trabajar lo hacen de manera informal. De ellos, la mayoría son hombres; el porcentaje de mujeres que trabajan es bajo, con un máximo del 7 % entre las de 30 a 44 años.

Las barreras a la integración económica formal de los refugiados

Los refugiados que actualmente reciben del programa (de asistencia social) de ayudas en efectivo financiado por la UE se arriesgan a perder sus prestaciones si trabajan de forma oficial. También existen desincentivos relacionados con la ubicación, ya que el lugar en el que se cense a un refugiado determinará dónde puede buscar trabajo formal. Por tanto, muchos sirios que se han trasladado a mercados laborales más dinámicos como los de Estambul, Ankara y Esmirna no pueden buscar empleo formal allí a menos que cambien el lugar en el que estén censados, un procedimiento administrativo engorroso y costoso.

Su bajo nivel educativo y la escasez de datos acerca de las aptitudes y la experiencia de los sirios que viven en Turquía son otras de las barreras que obstaculizan su acceso al empleo. Los datos de antes de la guerra muestran que, en las provincias cercanas a la frontera con Turquía, los resultados educativos de los sirios eran bajos en comparación con los de los turcos. En torno al 20 % (de Alepo e Idleb) cursaron estudios secundarios o posteriores. Las cifras estimadas son inferiores (15 %) para las personas de Al Raqa y superiores (40 %) para las de Latakia. En Turquía, de media el 45 % de la población ha completado la educación secundaria o postsecundaria no superior. Los bajos niveles de educación de los refugiados sirios y la falta de competencias reconocidas o formalmente documentadas se asocian a la escasa expedición de permisos de trabajo oficiales.

El Ministerio de Empleo (MoLSS, por sus siglas en inglés), los Servicios Públicos de Empleo de Turquía (ISKUR), el Banco Mundial y la Unión Europea están colaborando en dos programas

conjuntos para adaptar los servicios de los que ya disponen los ciudadanos turcos para ayudar también a los sirios. Estos programas, el de Apoyo al Empleo para los Sirios que se encuentran bajo Protección Temporal y a las Comunidades de Acogida, y el de Fortalecimiento de las Oportunidades Económicas de los Sirios bajo Protección Temporal y de las Comunidades de Acogida en Turquía, fueron concebidos en 2017. Sus actividades tienen por objeto, respectivamente, hacer frente a los retos que presenta la oferta (relacionados con la empleabilidad) y la demanda (relacionados con el empleo y la actividad económica) y se pondrán en práctica de 2018 a 2021. Durante la actual fase piloto de cada proyecto, el objetivo es proporcionar servicios —y, en la medida de lo posible, puestos de trabajo— para 15 000 personas; más adelante, los sistemas que se están poniendo en marcha llegarán a otros miles de personas.

Actividades relacionadas con la oferta

Las actividades relacionadas con la oferta en el caso de los refugiados sirios en Turquía abordan los retos que dificultan su acceso al trabajo formal (es decir, el acceso a un permiso de trabajo), así como los retos relacionados con la empleabilidad que dificultan la asignación de empleo. Entre dichas actividades se incluyen la formación lingüística, el establecimiento de sistemas de evaluación de competencias asesoramiento y asistencia para la búsqueda de empleo en árabe, y diversos incentivos y apoyo financiero. Los beneficiarios también pueden ser referidos a la Autoridad de Calificación Vocacional para la validación de sus credenciales extranjeras o la evaluación de su nivel educativo y experiencia laboral.

Es necesario proporcionar a los solicitantes de empleo una mejor información acerca de los procedimientos para obtener un permiso de trabajo y mejorar los procesos de solicitud y de expedición, que siguen siendo en gran medida manuales. Entre enero de 2016 y noviembre de 2017, el Ministerio de Empleo y Seguridad Social expidió 15 022 permisos de trabajo a refugiados sirios, menos de los que estaba previsto, lo cual es un indicativo tanto de las barreras de información a las que se enfrentan los refugiados y los empleadores como de los problemas relacionados con los sistemas informáticos que dificultan la tramitación de los permisos. El Programa de Apoyo al Empleo para los Sirios que se encuentran bajo Protección Temporal y a las Comunidades de Acogida se centra en la realización de

campañas de divulgación a través de múltiples canales e idiomas para mejorar el conocimiento del proceso y el sistema informático.

Desde los primeros años de su llegada, diversos agentes humanitarios y de desarrollo han realizado numerosos esfuerzos para proporcionar conocimientos lingüísticos y profesionales a los refugiados sirios. Algunos de estos esfuerzos fueron efectivos y lograron enseñar aptitudes valiosas que ayudaron a muchos refugiados a entrar a participar en la economía, aunque en su mayoría de manera informal. Sin embargo, muchos de los programas ofrecidos tenían una escala limitada, estaban diseñados en gran medida fuera de las instituciones gubernamentales, dependían casi totalmente de fondos externos, y no se basaban en el sistema existente de integración laboral utilizado para la población local. Muchos de los cursos de formación impartidos no fueron reconocidos oficialmente por el sistema educativo nacional turco, lo que dificultó que los refugiados obtuvieran las credenciales pertinentes o los créditos oficiales por esa formación.

Como parte del programa, ISKUR ha recibido el mandato de ayudar a los refugiados a entrar en el mercado laboral formal, aprovechando su experiencia en la prestación de servicios de ayuda al empleo a más de tres millones de ciudadanos turcos al año³. Está diseñando una herramienta para evaluar las aptitudes lingüísticas, cognitivas y técnicas de los refugiados. Con esa información, ISKUR podrá ayudar a los refugiados sirios a encontrar trabajo e identificar a aquellos que necesitan formación adicional antes de integrarse en un lugar de trabajo. Como ocurre con la población local, los programas de formación que se ofrecerán a los refugiados serán impartidos por proveedores de formación públicos o proveedores privados certificados por el Ministerio de Educación Nacional, acompañados de un estipendio económico para los participantes.

ISKUR también está modificando los programas activos del mercado laboral que ya ofrece a los ciudadanos turcos, como la formación en empresa, la formación empresarial y los programas de efectivo por trabajo, para ofrecérselos a los sirios. Durante la formación en empresa el participante está empleado y el programa financia el salario mínimo neto y cubre las primas del seguro de accidentes de trabajo, enfermedades profesionales y seguro de salud. Recibir formación en empresa y obtener experiencia laboral en Turquía puede ayudar a los beneficiarios a seguir empleados o facilitar su transición a otro trabajo.

Para las personas que cuentan con una menor empleabilidad, el programa de efectivo por trabajo es más adecuado, aunque es el último recurso porque, de por sí, no conduce a un empleo permanente. Los sectores de población a los que van dirigidos son las mujeres y los jóvenes de 15 a 29 años que residen en determinadas localidades seleccionadas. ISKUR financia el salario mínimo bruto y los costes de los permisos de trabajo de esos trabajadores. Las personas que participan en programas de efectivo por trabajo reciben un amplio apoyo para familiarizarse con el lugar de trabajo, aumentar la motivación y crear sus redes de contacto. Las personas refugiadas que buscan trabajo recibirán apoyo constante a través de asesoramiento, asistencia para la búsqueda de empleo y apoyo al comenzar un nuevo trabajo, a cargo de asesores capacitados de ISKUR y con el apoyo de intérpretes cuando sea necesario.

Actividades relacionadas con la demanda

Un reto importante al que se enfrentan todas las partes interesadas que invierten en la formación profesional es la falta de conocimiento acerca de cuáles son las profesiones y titulaciones más demandadas por los empleadores, especialmente en los lugares donde residen la mayoría de los sirios. La limitada información fiable disponible ha impedido a los proveedores de formación diseñar e impartir programas de capacitación más adecuados para fomentar el empleo sostenible. La primera actividad que forma parte del programa de Fortalecimiento de las Oportunidades Económicas de los Sirios bajo Protección Temporal y de las Comunidades de Acogida en Turquía es la creación de un sistema basado en datos que evalúe la demanda de profesiones y aptitudes por parte de los empleadores, y que preste especial atención a las provincias con mayor número de refugiados. La información obtenida gracias a este ejercicio puede guiar a los proveedores de formación, y las cambiantes demandas de trabajo pueden ser monitorizadas constantemente.

La promoción de la actividad económica y del emprendimiento es también un elemento central de las actividades relacionadas con la demanda. El Banco Mundial y el Gobierno de Turquía están diseñando conjuntamente esas actividades para fomentar la iniciativa empresarial, la creación de empresas y la de empleo formal entre los refugiados sirios y los ciudadanos turcos que residen en determinadas comunidades locales.

Es poco probable que las mujeres sirias, en especial las que proceden de provincias fronterizas en las que los niveles educativos son muy bajos, lleguen a ser económicamente

activas en empleos remunerados normales del sector privado. Por tanto, el proyecto social de apoyo a la iniciativa empresarial dentro de unas intervenciones más amplias relacionadas con la demanda incluye una actividad dirigida a las mujeres que están ligadas a una ubicación específica (ya sea dentro de su hogar o de su ciudad) por razones culturales o familiares. Esta promueve la creación de empresas sociales para producir bienes para la venta. Entre estas actividades se incluyen la asistencia técnica para ayudar al Gobierno y a las autoridades locales en el desarrollo e implementación de un modelo de negocio sostenible para las empresas sociales en las que participen mujeres autónomas, apoyo financiero para la creación de la empresa social, ayuda relacionada con la actividad, y ayuda para documentar las experiencias de las empresas sociales con el fin de respaldar iniciativas similares. El modelo dará prioridad a la sostenibilidad para garantizar que un mayor número de mujeres se vuelvan económicamente activas después de la inversión inicial.

Los sirios montaron alrededor de 6000 negocios formales en Turquía a partir de 2017, cifra que se eleva a 20 000 si se incluyen los informales⁴. Como parte del programa y con el apoyo de asociados para el desarrollo se está elaborando un plan de microayudas conjuntamente con el Gobierno para animar a los empresarios sirios a que creen y registren nuevos negocios o a que registren oficialmente los que actualmente operan en sectores no estructurados. Se está diseñando un segundo plan de microayudas destinado a las empresas formales existentes cuyos propietarios sean sirios o turcos y que estén situadas en zonas en las que resida un gran número de sirios para que puedan ampliar su capacidad de producción y contratar a nuevos trabajadores. La fase piloto del programa permitirá medir el efecto sobre las nuevas empresas y la creación de empleo.

Pruebas y seguimiento

Durante la preparación de los distintos programas, los equipos de expertos se basaron en las pruebas disponibles en Turquía y en todo el mundo. Sin embargo, la falta de valoraciones y evaluaciones de impacto de los programas relacionados con el empleo dirigidos a los refugiados limitó la capacidad del equipo de aprovechar experiencias previas, ya sea en Turquía o en contextos similares. Afortunadamente, todas las partes interesadas

coincidieron en la importancia de aprender de esta experiencia para orientar futuros trabajos que se realizasen en Turquía y en otros lugares. Por consiguiente, los equipos han diseñado un sólido marco de seguimiento y evaluación y realizarán evaluaciones periódicas. Hasta la fecha hemos aprendidos dos lecciones.

En primer lugar, que es fundamental identificar las barreras contextuales al empleo y a la empleabilidad desde el principio para abordarlas cuanto antes. Es claramente ventajoso conocer desde el principio los desincentivos para que las instituciones promuevan el empleo formal, para que los empleadores ofrezcan empleo formal y para que los trabajadores busquen empleo formal, con el fin de establecer expectativas realistas de cambios normativos e inversiones, y para prevenir comportamientos (negativos) inesperados.

En segundo lugar, las inversiones destinadas a ayudar a las personas deben realizarse de manera que sean sostenibles y aumenten la eficiencia del gasto y el uso eficaz de los recursos. Los agentes deben tratar de asegurar cuanto antes el fortalecimiento de los sistemas nacionales en vez de crear estructuras aparte que dependan de apoyo financiero y técnico externo. Los profesionales del desarrollo pueden ayudar a los Gobiernos a fortalecer sus sistemas institucionales para la provisión de servicios básicos, de manera que se asegure la sostenibilidad de las inversiones y se ofrezca un mejor apoyo a los refugiados en su transición hacia la autosuficiencia, y se les ayude a convertirse en contribuyentes a la economía.

Ximena V Del Carpio xdelcarpio@worldbank.org
Líder de Programa, Inclusión Social

Sirma Demir Seker sdemirseker@worldbank.org
Economista, Protección Social y Empleo

Ahmet Levent Yener alyener@worldbank.org
Especialista sénior, Salud, Nutrición y Población

Banco Mundial www.worldbank.org

1. Turquía se refiere a estas personas oficialmente como “bajo protección temporal”, pero para facilitar su lectura, aquí nos referiremos a ellos como “refugiados”. La Ley N° 6458 sobre Extranjeros y Protección Internacional, aprobada en 2013, y el Reglamento N° 29153 sobre la Protección Temporal de los Sirios, que entró en vigor en 2014, regulan su protección. Los sirios que entraron en el país después del 27 de abril de 2011 fueron puestos retroactivamente bajo protección temporal.

2. www.turkstat.gov.tr

3. ISKUR (2017) Informe anual <http://bit.ly/ISKUR2017>

4. Karasapan O (2017) ‘Syrian businesses in Turkey: The pathway to refugee integration?’ Brookings. <http://bit.ly/Syrian-businesses-Turkey-2017>