Public Disclosure Authorized

Public Disclosure Authorized

Migración desde Venezuela a Colombia

IMPACTOS Y ESTRATEGIA DE RESPUESTA
EN EL CORTO Y MEDIANO PLAZO

GRUPO BANCO MUNDIAL

State and Peacebuilding Fund

Migración desde Venezuela a Colombia: impactos y estrategia de respuesta en el corto y mediano plazo

Copyright © 2018 por Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento/Banco Mundial

1818 H Street, N.W.
Washington, D.C. 20433, U.S.A.
www.bancomundial.org/co

Todos los derechos reservados
Primera edición en español: Octubre 2018

Los resultados, interpretaciones y conclusiones expresadas en este reporte son, en su totalidad, de los autores y no deben ser atribuidas en forma alguna al Banco Mundial, a sus organizaciones afiliadas, a los miembros de su Directorio Ejecutivo ni a los países que representan.

El Banco Mundial no garantiza la exactitud de la información incluida en este reporte. Por esta razón, no acepta responsabilidad alguna por cualquier consecuencia derivada del uso o interpretación de este documento.

Los límites, los colores, las denominaciones y demás información contenida en los mapas de este reporte no presuponen, por parte del Grupo del Banco Mundial, juicio alguno sobre la situación legal de cualquier territorio, ni el reconocimiento o aceptación de dichos límites.

Derechos y permisos

El material de esta publicación está protegido por el derecho de propiedad intelectual. Las solicitudes de autorización para reproducir partes de esta publicación deberán enviarse al oficial sénior de Comunicaciones María Clara Ucrós de la Oficina del Banco Mundial para Colombia y Venezuela. Cualquier otra pregunta sobre los derechos y licencias debe ser dirigida al Banco Mundial en Colombia al número (57)3263600.

Banco Mundial/Impreso y hecho en Colombia/2018
Diseño de interiores, fotografía y diseño de portada: Greta Granados de Orbegoso
Migración desde Venezuela a Colombia: impactos y estrategia de respuesta en el corto y mediano plazo. – Colombia: Banco Mundial, 2018.

208 p.: tab., ils.
1.- Colombia – Migración desde Venezuela

Agradecimientos

El equipo del Banco Mundial agradece a las autoridades colombianas por su apoyo, el cual fue instrumental en la preparación de este análisis. En particular, el equipo agradece a la Presidencia de la República y a la Gerencia de Frontera, en cabeza del señor Felipe Muñoz, la cual lideró la preparación de este trabajo. También, agradece por su apoyo a los gobernadores de La Guajira; Tania Buitrago (e), de Norte de Santander, William Villamizar; y de Arauca, Ricardo Alvarado; así como a los alcaldes de los municipios de Maicao, José Carlos Molina; Riohacha, Fabio Velázquez (e), Cúcuta, César Rojas; Villa del Rosario, Pepe Ruiz; y Arauca, Benjamín Socadagui. Asimismo, el Banco Mundial agradece a las diferentes entidades gubernamentales a nivel nacional y municipal, organizaciones no gubernamentales, cooperantes y comunidades que aportaron información, análisis preliminares y guía durante la preparación del reporte. En particular, agradece a la Fundación Ideas para la Paz, la cual produjo un análisis preliminar sobre migración y seguridad el cual informó este reporte. De igual modo, agradece al Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y, en particular a su personal en Arauca, Bogotá, La Guajira y Norte Santander por el apoyo brindado durante las visitas de campo.

Igualmente, el Banco Mundial agradece al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, al Departamento Nacional de Planeación, al Ministerio de Relaciones Exteriores, Migración Colombia, al Ministerio de Salud y Protección Social, al Ministerio de Educación Nacional y al Ministerio del Trabajo, así como a ACNUR y OIM, por sus valiosos comentarios y contribuciones para la finalización de este reporte.

El Banco Mundial agradece al Fondo de Construcción de Estados y Paz (SPF por sus siglas en inglés), el cual financió parte de la preparación de este reporte. El SPF es un fondo global que financia análisis y proyectos de desarrollo críticos en situaciones de fragilidad, conflicto y violencia. El SPF recibe el amable apoyo de Australia, Dinamarca, Alemania, Holanda, Noruega, Suecia, Suiza, el Reino Unido, y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF).

El equipo del Banco Mundial fue liderado por Paula A. Rossiasco, especialista sénior en desarrollo social. Otros coautores del reporte incluyen Ana Aguilera, especialista en desarrollo urbano; Germán Caruso, economista de pobreza para Venezuela; Rosa María Martínez, especialista en desarrollo social; y Cristina Savescu, economista sénior. Los reportes de impactos sectoriales fueron elaborados

sobre la base de análisis desarrollados por Pedro Cerdán-Infante, especialista sénior en educación; Sara Giannozzi, especialista sénior en protección social; Edmundo Murrugarra, especialista sénior en protección Social; Henry Forero, especialista sénior en sector público; Ivonne Astrid Moreno Horta, especialista sénior en gestión de tierras; Vanessa Velasco Bernal, especialista en desarrollo urbano; Ronald E. Gómez, especialista en Salud; Karen Navarro Rios, especialista en agua y saneamiento básico; Catalina Quintero, oficial de operaciones; Jorge Enrique Vargas, consultor en sector público; Juan Pablo Toro, consultor en salud; Christian Camilo Gomez Canon, consultor en reducción de pobreza; Stephanie Vergara Rojas, consultora en educación; Francisco Zavala García, consultor en educación; Sabrina Zimmermann, consultora en agua y saneamiento básico; Carlos Cortez, consultor en desarrollo urbano; María Claudia Vásquez, consultora en protección social y empleo; Vicente Echandía, consultor en desarrollo social; Dania Cotlear, consultora en comunicaciones; Greta Granados de Orbegoso, consultora en desarrollo social; Dorly Castaneda, consultora en desarrollo social; Mauricio Cuellar, especialista sénior en trasporte proveyó comentarios al reporte final. María Clara Ucrós brindó guía como experta en comunicaciones. Ximena del Carpio, líder de programa en desarrollo humano; Mary Morrison, especialista sénior en desarrollo social; y Kinnon Scott, economista sénior, fueron revisores de pares para el presente trabajo. Greta Granados de Orbegoso diseñó y diagramó el documento y produjo el material fotográfico usado en el mismo. Rafael Cánepa Álvarez fue responsable de la edición del reporte. Julia Sáenz Ortigosa y Paola Guerra fueron investigadoras asistentes. María Margarita Zamudio, Elsa Coy y Paula A. Bernal apoyaron logísticamente al equipo durante toda la investigación.

El equipo del Banco Mundial recibió guía estratégica de Jan Weetjens, gerente de práctica en desarrollo social; Ulrich Zachau, director para Colombia y Venezuela; Issam Abousleiman, gerente de país para Colombia; Oscar Calvo, gerente de práctica de pobreza e inequidad; Xavier Devictor, asesor global en desplazamiento; Erwin de Nys, gerente de programa en desarrollo sostenible; William Wiseman, gerente de programa en desarrollo humano; y Jasmin Chakeri, gerente de programa en temas macroeconómicos y fiscales.

Tabla de contenido

RESUMEN EJECUTIVO 12

Contexto 14
Características de la migración desde Venezuela a Colombia 15
Impactos de la migración desde venezuela a Colombia 20
Implicaciones para Colombia: elementos claves de un marco estratégico de respuesta 24

CONTEXTO 44

CARACTERÍSTICAS DE LA MIGRACIÓN DESDE VENEZUELA A COLOMBIA 48

Magnitud, tipología y tendencias de la migración desde Venezuela a Colombia 49
Respuesta del Gobierno colombiano 53
Respuesta de cooperantes, organizaciones nacionales e internacionales y comunidades receptoras 56
Perfil de los migrantes 58
Distribución geográfica de la migración desde Venezuela a Colombia 61
Características de áreas receptoras 62
Perspectivas a futuro 65

IMPACTOS DE LA MIGRACIÓN DESDE VENEZUELA A COLOMBIA 70

Impactos institucionales 73
Impactos económicos 81
Impactos sociales 83
Percepción del migrante venezolano 84
Poblaciones en situación de vulnerabilidad 85
La migración en el contexto del postconflicto 88
Respuestas sectoriales y brechas existentes 90
Impactos en la prestación de servicios de salud 91
Principales impactos 91
Respuestas sectoriales y brechas existentes 93
Impactos en la prestación de servicios de educación 97
Principales impactos 97
Respuestas sectoriales y brechas existentes 99

Impactos en la prestación de servicios de empleo 102
Principales impactos 102
Respuestas sectoriales y brechas existentes 103
Impactos en la prestación de servicios de protección social 106
Principales impactos 106
Respuestas sectoriales y brechas existentes 106
Impactos en albergue y vivienda temporal 109
Principales impactos 109
Respuestas sectoriales y brechas existentes 110
Impactos en la prestación de servicios de agua y saneamiento básico 113
Principales impactos 113
Respuestas sectoriales y brechas existentes 115
Otros impactos focalizados 116
Transporte 116
Energía 118
Impactos de la migración en el fisco y el crecimiento 118
El choque migratorio 118
Resultados simulaciones MEGC 119
Costo de los servicios públicos 120

IMPLICACIONES PARA COLOMBIA: ELEMENTOS CLAVES DE UN MARCO ESTRATÉGICO DE RESPUESTA 124

Pilar 1: Marco de política e institucional de respuesta a la migración 126
Pilar 2: Fortalecer los sistemas de resiliencia en áreas receptoras y mitigar los impactos en la población local 133
Pilar 3: Mitigar las vulnerabilidades específicas de retornados y migrantes 138
Pilar 4: Propiciar el diálogo político regional y nacional 142

ANEXOS 146

Anexo 1: Perfil de los migrantes recientes y de largo plazo 147
Anexo 2: Rutas de servicio 149
Anexo 3: Metodología –índice de rezago territorial 151
Anexo 4: Recomendaciones sectoriales –ímpactos institucionales 157
Anexo 5: Metodología de estimación de impactos económicos de la migración en el corto plazo 161
Anexo 6: Recomendaciones sectoriales – integración social de los migrantes 164
Anexo 7: Recomendaciones sectoriales – salud 168
Anexo 8: Recomendaciones sectoriales – educación 172
Anexo 9: Recomendaciones sectoriales – servicio de empleo 179
Anexo 10: Recomendaciones sectoriales – proteccion social 183
Anexo 11: Recomendaciones sectoriales – vivienda y desarrollo urbano 188
Anexo 12: Recomendaciones sectoriales – agua y saneamiento básico 193
Anexo 13: Especificaciones del modelo de equilibrio general 198

BIBLIOGRAFÍA Y REFERENCIAS 199

Lista de abreviaciones y acrónimos

ACNUR	Alto Comisionado de las Agencia de las Naciones Unidas para los Refugiados
CONPES	Consejo Nacional de Política Económica y Social
DANE	Departamento Administrativo Nacional de Estadística
DEE	Dirección de Estudios Económicos
DIAN	Departamento de Impuestos y Aduanas Nacionales
DNP	Departamento Nacional de Planeación
DPS	Departamento para la Prosperidad Social
DTM	Displacement Tracking Survey/Matriz de Monitoreo de Desplazamiento
ELN	Ejército de Liberación Nacional
Enelar	Empresa de Energía Eléctrica de Arauca
ETC	Entidades territoriales certificadas
ETV	Enfermedades Trasmitidas por Vectores
FARC-EP	Fuerzas Revolucionarias de Colombia Ejército del Pueblo
GCFF	Global Concessional Financing Facility
GEIH	Gran encuesta integrada de hogares de Colombia
GEM	Grupo especial migratorio
ICBF	Instituto Colombiano de Bienestar Familiar
Icfes	Instituto Colombiano para la Educación Superior
IGAD	Intergovermental Authority on Developtment/Autoridad Intergubernanamental sobre el Desarrollo
IMF	International Monetary Fund
INE	Instituto Nacional de Estadística
IPM	Índice de pobreza multidimensional
IPS	Instituciones prestadoras de salud
IRT	Índice de Rezago Territorial
ITS	Infecciones de trasmisión sexual
JAC	Junta de Acción Comunal
LGBT	Lesbianas Gais Bisexuales y Transexuales
MACEPES	Modelo de Análisis de Choques Exógenos y Protección Económica y Social
MEGC	Modelo de Equilibrio General Computable
Mercosur	Mercado común del sur

MFMP	Marco Fiscal de Mediano Plazo
MSPS	Ministerio de Salud y Protección Social
NES	Número establecido por la Secretaría de Educación
NRC	Norwegian Refugee Council/ Consejo Noruego para Refugiados
OEA	Organización de Estados Americanos
OCDE	Organización de Cooperación y Desarrollo Económico
OCHA	Office for the Coordination of Humanitarian Affairs
OIM	Organización Internacional para las Migraciones
ONG	Organización no gubernamental
ONU	Organización de las Naciones Unidas
PAE	Plan de Alimentación Escolar
PDD	Plan de Desarrollo Departamental
PDM	Plan de Desarrollo Municipal
PEP	Permiso especial de permanencia
PIB	Producto Interno Bruto
PIC	Planes de Salud Pública de Intervenciones Colectivas
PMA	Programa Mundial de Alimentos
PNR	Plan Nacional de Rehabilitación
POD	Plan de Ordenamiento Departamental
PDM	Plan de Ordenamiento Municipal
POT	Plan de Ordenamiento Territorial
PPNA	Población Pobre No Asegurada
RAMV	Registro Administrativo de Migrantes Venezolanos
RUV	Registro Único de Víctimas
SENA	Servicio nacional de aprendizaje
SGP	Sistema General de Participaciones
SGSSS	Sistema General de Seguridad Social en Salud
SIMAT	Sistema integrado de matrícula
SISBEN	Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales
SISPRO	Sistema Integral de Información de la Protección Social
SPE	Servicio Público de Empleo
SSR	Salud sexual y reproductiva
TMF	Tarjetas de movilidad fronteriza
Unicef	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
UNGR	Unidad Nacional de Gestión de Riesgos
UPC	Unidad de Pago por Captación
USAID	Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional

Resumen ejecutivo

El presente análisis tiene como objetivo principal determinar los impactos sociales, sectoriales y económicos que la migración sostenida de personas desde Venezuela está teniendo en Colombia, particularmente en los principales municipios receptores. Fue realizado por el Banco Mundial a solicitud del Gobierno de Colombia, con base en información cuantitativa y cualitativa preexistente, la cual fue identificada, recolectada y analizada entre los meses de mayo y julio de 2018. En preparación para el análisis se realizaron visitas a los municipios con mayor impacto relativo, incluyendo Arauca, Maicao y Villa del Rosario. También se visitaron las ciudades de Bogotá y Cúcuta. En todas las áreas visitadas se sostuvieron reuniones con autoridades nacionales, departamentales y/o municipales, Organizaciones no gubernamentales (ONG), representantes del sector privado y de la academia, cooperantes, organizaciones humanitarias y comunidades migrantes y receptoras. El reporte final producto de esta investigación fue discutido, y revisado con funcionarios del equipo del Presidente de la República de Colombia, señor Iván Duque. Aun cuando el Banco Mundial ha hecho un esfuerzo sistemático de recolección y análisis de información, el reporte tiene limitaciones de alcance, debido a la escasez de datos, limitaciones de comparabilidad en las fuentes de información y restricciones de tiempo para la depuración del análisis. Por ende, el presente análisis debe tomarse como un diagnóstico general de los retos a venir como consecuencia de la migración.

Esta migración sin precedentes está teniendo impactos significativos en las áreas receptoras, particularmente pronunciados por las difíciles condiciones socioeconómicas de los migrantes. Aun cuando la mayoría de personas que ha dejado Venezuela lo hace por razones económicas, los movimientos actuales comparten características claves con las crisis de refugiados que se han presentado en otros países. Esto incluye una llegada muy rápida de personas (la migración económica tradicional tiende a ser más lenta) y una proporción relativamente alta de personas en condiciones de vulnerabilidad socioeconómica.

Como consecuencia, la migración está poniendo presiones significativas en las instituciones, los sistemas de provisión de servicios, el mercado laboral y las dinámicas sociales de las áreas receptoras. Estas incluyen: (i) la mayor exigencia de capacidades de articulación, coordinación y respuesta de las instituciones nacionales y locales; (ii) el desbordamiento de la demanda por servicios como salud, vivienda, educación, protección social y agua y saneamiento, entre otros; (iii) el aumento acelerado de la demanda de trabajo, la cual afecta los niveles de empleo, su calidad y salarios; y (iv) el afloramiento de tensiones entre la población local y migrantes explicado por la mayor competencia por recursos ya, de por sí, escasos.

También se observa que los impactos están concentrados geográfica y demográficamente. Las áreas con alta concentración de migrantes y retornados como proporción de su población local registran impactos más significativos en todos los sectores evaluados. Del mismo modo, poblaciones específicas, como los trabajadores no calificados y los usuarios de los hospitales y escuelas públicas, están siendo afectadas de forma desproporcionada, ya que son quienes compiten directamente con los migrantes por oportunidades de trabajo y acceso a servicios.

Estos hallazgos están alineados con la experiencia internacional en migraciones de gran escala, la cual sugiere que, aun cuando la migración tiene impactos negativos en el corto plazo, su manejo adecuado puede crear crecimiento económico en el mediano y largo plazo. El análisis de impactos muestra, en el corto plazo, un desbordamiento en la demanda por servicios en la mayoría de sectores evaluados. Sin embargo, esto no implica necesariamente que la migración vaya a tener un impacto negativo en el crecimiento del país en el mediano plazo. Colombia podría alcanzar un mayor crecimiento económico producto de la migración. Para esto, el país necesita darle un manejo adecuado a la migración, priorizando la rápida incorporación de los migrantes y retornados al mercado laboral y la pronta mitigación de vulnerabilidades creadas por la migración que pueden convertirse en trampas de pobreza.

La respuesta gubernamental se hace aún más urgente, si se tiene en cuenta que la evidencia parece sugerir que la migración se mantendrá o incluso se acelerará en los próximos meses. La profundización de la crisis económica en Venezuela implicará mayor migración hacia Colombia e imposibilitará el eventual retorno de los migrantes. Igualmente, la progresiva estabilización de los primeros migrantes podría dar lugar a la reunificación de los hogares que han sido divididos en el proceso migratorio. Estas dos variables sugieren que, en el corto y mediano plazo, el flujo migratorio continuará. No se descarta la posibilidad de que eventuales choques económicos o políticos en el vecino país aceleren la salida de personas desde Venezuela hacia Colombia y el resto de la región.

En este contexto, el reporte ofrece opciones de política y programáticas para su adecuado manejo, basadas en buenas prácticas internacionales. Las recomendaciones propuestas en el presente documento se centran en cuatro áreas principales: (i) adaptaciones necesarias al marco de política e institucional de respuesta, (ii) fortalecimiento de los sistemas de respuesta nacional y local en áreas receptoras y mitigación de los impactos en la población local, (iii) mitigación de las vulnerabilidades específicas de los retornados y migrantes y (iv) facilitación del diálogo nacional y regional.

Contexto

Colombia enfrenta un movimiento migratorio sin precedentes, motivado principalmente por la crisis económica, política y social que atraviesa Venezuela. Históricamente, Colombia ha sido un país con altos niveles de emigración, siendo Venezuela uno de los principales destinos migratorios de colombianos. Sin embargo, esta tendencia se ha revertido en los últimos años. La inestabilidad económica, institucional y política que atraviesa Venezuela han motivado el exilio y emigración hacia otros países de la región, siendo Colombia el país del mundo que más venezolanos alberga actualmente. La crisis económica de Venezuela puede ser catalogada como una de las más severas de la historia económica reciente, con una hiperinflación anual cercana a 500.000% a septiembre de 2018 y la merma significativa del salario real. Esta ha derivado en el incremento de los niveles de pobreza afectando, aproximadamente, un 90% de la población. Así mismo, el deterioro de las finanzas públicas ha impactado la provisión de servicios de salud, llevando a un incremento importante en casos de sarampión y difteria, enfermedades antes erradicadas, así como de tuberculosis y paludismo.

La migración desde Venezuela a Colombia sucede en un contexto de transición para el país en materia de seguridad, económica y política. Colombia ha dado pasos significativos hacia la finalización del conflicto interno que ha cobrado más de 220 mil vidas. A pesar de esto, el postconflicto en Colombia enfrenta un número de retos significativos que pueden ser exacerbados con la migración venezolana. Igualmente, el país continúa enfrentando retos estructurales para su desempeño económico, incluyendo brechas territoriales de desarrollo, altos niveles de desigualdad y concentración de medios productivos como la tierra, el costo económico que las décadas de conflicto dejaron en los municipios más afectados y la necesidad de incrementar su productividad y diversificar su economía hacia industrias no extractivas. Algunos de estos retos se concentran en áreas de frontera, las cuales se caracterizan por sus déficits de desarrollo, su afectación por el conflicto armado y la concentración de su economía en industrias extractivas como el carbón y el petróleo.

Características de la migración desde Venezuela a Colombia

Aproximadamente 1.235.593 personas con intención de permanecia han ingresado a Colombia desde Venezuela, incluyendo colombianos retornados y migrantes regulares e irregulares, además de número importante de migrantes pendulares y en tránsito hacia otros países.[1] Se estima que para septiembre de 2018 habrían retornado más de 300 mil colombianos desde Venezuela, unos 468.428 venezolanos estarían con un estatus migratorio regular en el país, mientras que 361.399 estarían en proceso de regularizar su estadía. Adicionalmente, 105.766 venezolanos con intención de permanencia en Colombia tendrían un estatus de irregularidad, principalmente por haber ingresado a través de un punto fronterizo no regulado o por vencimiento de su tiempo de estadía en el país. De acuerdo con las estadísticas de Migración Colombia, durante los primeros 9 meses de 2018 unos 724.036 venezolanos habrían hecho tránsito por Colombia hacia otro país.[2] De los 1.624.915 venezolanos que tienen Tarjetas de movilidad fronteriza (TMF), expedidas para facilitar el flujo pendular ordenado desde Venezuela, un promedio de 45 mil personas la usan diariamente para cruzar la frontera con Colombia y adquirir medicamentos, acceder a servicios de educación o salud o a realizar compras en áreas fronterizas, retornando a sus hogares en Venezuela. La mayoría de los migrantes llega por la frontera terrestre.

Este fenómeno migratorio se clasifica como una migración mixta y comparte características con situaciones observadas en otras partes del mundo. Se le otorga esta clasificación, ya que está compuesta por migrantes económicos, mayoritariamente, población retornando a sus países de origen, y en menor proporción, solicitantes de refugio. Tanto el volumen migratorio como las condiciones de vulnerabilidad que los migrantes y retornados presentan hacen que este fenómeno comparta características con situaciones de migración mixta, e

1 Ministerio de Relaciones Exteriores, Presentación Migración Venezolana en Colombia, septiembre de 2018.

2 Tanto el número de colombianos retornados como de migrantes irregulares puede estar subvalorado, ya que muchos de estos han ingresado por pasos fronterizos irregulares y por ende no son capturados por los registros administrativos migratorios. La cifra de migrantes irregulares proviene del RAMV, el cual fue de participación voluntaria, razón por la que un número indeterminado de migrantes irregulares no fue capturado.

incluso, con situaciones de refugio observadas recientemente en Europa, producto de la migración y el desplazamiento forzado de personas desde el Norte de África y el Medio Oriente.

El hecho de ser una migración mixta implica que existen diferencias tanto en impactos como en acceso a soluciones entre los diferentes tipos de migrantes. La población retornada, que constituye cerca del 30% del flujo migratorio con intención de permanencia, tiene derecho, como colombiana, a acceder a documentación que acredite su nacionalidad, así como a la oferta de programas sociales disponibles para connacionales según su nivel de vulnerabilidad. Por su parte, los migrantes de nacionalidad venezolana presentan una gran variabilidad en su capacidad migratoria,[3] la cual condiciona de forma importante su estatus migratorio (regular o irregular) y, a través de este, su elegibilidad a programas sociales. Por ejemplo, los migrantes con carné de extranjería y permiso especial de permanencia (PEP), así como ciertos tipos de visa, pueden registrarse en el sistema de salud, incluso a través del régimen subsidiado, mientras que los migrantes irregulares no cuentan con esta opción.

Los migrantes se caracterizan por tener condiciones socioeconómicas complejas. Esto es particularmente cierto para los migrantes irregulares. La población migrante tiene dos veces mayor probabilidad de estar desempleada que la población de las áreas receptoras y cerca de la mitad viven en condiciones de pobreza. En términos de salud, la población venezolana se enfrenta a una creciente desprotección en la atención médica, particularmente afectando a los migrantes irregulares, quienes están casi en su totalidad fuera del sistema de salud. Igualmente, la migración afecta el acceso y permanencia en el sistema escolar de niños y jóvenes, con un nivel de inasistencia escolar de cerca del 40% entre todos los migrantes, más del doble que la tasa de la población en áreas receptoras. La inasistencia escolar entre los migrantes irregulares es casi el doble que la de toda la población migrante.

La condición de irregularidad respondería en parte a limitaciones en la expedición de documentación en Venezuela, así como al costo de obtenerla. La población venezolana reporta restricciones para adquirir los documentos de identidad necesarios para entrar de formar regular (o regularizar su estatus migratorio una vez en Colombia a través de instrumentos como el PEP), como registros de nacimiento apostillados y pasaportes. Dichas restricciones incluirían la no expedición de los documentos mencionados por parte del Gobierno venezolano, su costo de obtención o el vencimiento, robo o pérdida de los documentos en el proceso migratorio. La falta de documentos afecta la integración laboral de los migrantes, su acceso a servicios sociales y el proceso de tránsito para quienes tienen intención de migrar a países diferentes a Colombia, obligándolos a permanecer en el país.

[3] Para efectos de este análisis, la capacidad migratoria se entiende como el conjunto de condiciones económicas, sociales e intelectuales que permiten a una persona efectivamente migrar de su lugar de origen. Dichas características determinan en gran medida si el individuo migra, hacia dónde, cómo y cuándo lo hace.

En los últimos cinco años, la migración desde Venezuela a Colombia se ha concentrado principalmente en las zonas fronterizas (Norte de Santander, Arauca y La Guajira), Bogotá y la Costa Atlántica. Cerca del 80% de los migrantes se concentran en siete departamentos.[4] Bogotá es la ciudad con mayor número de migrantes (estimado entre 88 mil y 112 mil), que representa el 9,8% del total de personas provenientes de Venezuela.[5] Sin embargo, las zonas fronterizas son las más afectadas por su alta incidencia relativa. El número de migrantes (regulares e irregulares) como porcentaje de la población total del departamento (incidencia relativa) en las zonas fronterizas es el más alto del país. La mayor incidencia es en La Guajira, que habría recibido en 2017 entre 40 mil y 56 mil personas, lo que representa un 4,5% de la población total de este departamento. Le siguen Norte de Santander (4,3%), Atlántico (3,1%), Sucre (2,6%), César (2,3%) y Magdalena (2,2%).[6]

Hasta junio de 2018, la migración irregular se concentra en Arauca, La Guajira y Norte de Santander. En estos departamentos fronterizos, más del 5% de la población son migrantes irregulares. En términos relativos, Arauca es el departamento más afectado por este tipo de migración, donde los irregulares representan el 9,7% de la población total. En segundo y tercer lugar se ubican La Guajira (7,2%) y Norte de Santander (5,6%), respectivamente. En términos absolutos, estos departamentos han recibido a más de 100 mil familias provenientes de Venezuela: Arauca (16 mil), La Guajira (39 mil) y Norte de Santander (49 mil).[7]

Las zonas receptoras fronterizas han estado históricamente rezagadas en su desarrollo con respecto al resto del país.[8] Estos municipios presentan brechas importantes en términos de su nivel de desarrollo económico y acceso a servicios básicos, y en su mayoría tienen una densidad poblacional menor al de otras regiones del país.[9] Adicionalmente, son áreas donde la pobreza se ha reducido más lentamente.[10] A pesar de los esfuerzos gubernamentales recientes en materia de fortalecimiento de la institucionalidad y aumento de inversiones en áreas de frontera, la llegada de migrantes ha obligado a las autoridades locales a responder a las necesidades de las nuevas familias, sumando a las presiones ya existentes para reducir las brechas de provisión y calidad de los servicios.

4 Gerencia de Frontera. RAMV (Registro Administrativo de Migrantes Venezolanos). Informe al 12 de junio de 2018.

5 Estimaciones propias con base en datos oficiales de DANE (Departamento Administrativo Nacional de Estadística) y Migración Colombia.

6 Las cifras del RAMV (Registro Administrativo de Migrantes Venezolanos) a 12 de junio de 2018, arrojan algunos cambios en la distribución de la población migrante como porcentaje del total del departamento: Norte de Santander (18,6%), La Guajira (16,92 %), Bogotá DC (9,83%), Atlántico (9,67 %), Magdalena (6,94 %), Arauca (5,9%), Bolívar (5,51%), Antioquia (4,94 %) y César (4,55%). Sin embargo, este registro sólo considera migrantes irregulares.

7 Gerencia de Frontera. Presentación para el Banco Mundial Somos Frontera: Seguridad, Control, Solidaridad, 2018.

8 Consejo Nacional de Política Económica y Social, DNP (Departamento Nacional de Planeación) Documento CONPES 3805, Prosperidad para las fronteras de Colombia, 2014.

9 Los municipios de Maicao y Cúcuta-Villa del Rosario, de los departamentos del Norte de Santander y La Guajira, tienen una densidad poblacional superior a los 512 y 55 habitantes por kilómetro cuadrado, respectivamente. Por otro lado, Arauca y Puerto Carreño tienen poblaciones más dispersas, de menos de 11 habitantes por kilómetro cuadrado.

10 Mientras que la pobreza se redujo de 28% a 26,9% a nivel nacional, se redujo solo marginalmente en el Norte de Santander (40,4% a 40,0%) y no se redujo en La Guajira (52,5% a 52,6%).

Frente a este contexto, la respuesta de las autoridades colombianas a la migración ha sido solidaria y efectiva. Colombia ha optado por la opción más eficiente y económicamente viable, manteniendo sus fronteras abiertas y focalizando sus recursos en dar respuesta a las necesidades de manejo de flujos migratorios en áreas de frontera y la provisión de apoyo humanitario a la población migrante.

La respuesta del Gobierno puede dividirse en tres paquetes de medidas. La primera tuvo lugar en el 2015 para hacer frente a la expulsión y retorno de 22 mil colombianos desde Venezuela. Esta se focalizó en aumentar la presencia institucional en los tres puntos principales de la frontera (La Guajira, Norte de Santander y Arauca) a través de unidades de control que integran múltiples entidades gubernamentales a nivel nacional y local. Igualmente, se priorizó la atención humanitaria aprobando la atención de urgencias y partos a migrantes, construyendo cinco albergues y llevando a cabo jornadas de salud (pediatría y vacunación).[11] Se realizaron esfuerzos para facilitar el retorno y la acogida de la población retornada, a través de la implementación de la Ley 1565 de 2012, por medio de la cual se dictan disposiciones y se fijan incentivos para el retorno de los colombianos residentes en el extranjero. Finalmente, se inició el monitoreo del flujo migratorio desde Venezuela.

El segundo paquete de respuesta tuvo lugar en 2017, e incluyó nuevas medidas orientadas a mejorar la gestión de la población migrante y el acceso a servicios básicos. El Gobierno desarrolló dos instrumentos para regularizar el flujo migratorio en áreas de frontera. Primero, con el objetivo de facilitar la migración pendular, el Gobierno creó las TMF, las cuales dan acceso al territorio nacional por un máximo de siete días y solamente dentro de áreas de frontera. Segundo, con el objetivo de proveer un estatus migratorio a los regulares con vocación de residencia que les permita trabajar y acceder a servicios de salud, educación y servicios financieros, el Gobierno creó el PEP, expidiendo 68.875 de estos permisos bajo este paquete de respuesta. En términos de acceso a servicios, el Gobierno otorgó acceso a atención de urgencias en salud, a educación para niños migrantes y a atención a la primera infancia, niños, niñas y adolescentes.

En febrero de 2018 se priorizaron tres ejes de acción: (i) seguridad y control en las fronteras, (ii) solidaridad y protección de derechos humanos a migrantes y retornados y (iii) desarrollo económico y atención a retornados. En materia de seguridad y control de fronteras, se aumentaron los controles migratorios, se fortalecieron los operativos de seguridad y se incrementó el pie de fuerza a 2150 efectivos de seguridad. Otras medidas incluyeron el fortalecimiento de controles a empresas que contratan migrantes, la suspensión de las TMF y el fortalecimiento de Migración Colombia tanto de su capacidad tecnológica como de su personal. Con el objetivo de mejorar la coordinación interinstitucional en materia de control fronterizo, el Gobierno creó el Grupo Especial Migratorio (GEM), conformado por la Policía Nacional, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), el Departamento de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) y Migración Colombia. El grupo tiene como objetivo ejercer control sobre el adecuado uso de instrumentos migratorios como la TMF y el PEP, recuperar espacios públicos ocupados por migrantes y retornados en condición de calle, controlar el contrabando y proteger menores en condición de abandono o

[11] Gerencia de Frontera. Presentación para el Banco Mundial Somos Frontera: Seguridad, Control, Solidaridad, 2018.

separados de sus padres. Durante la tercera etapa, se habilitó nuevamente la expedición de PEP, otorgándose 111.708 permisos, y se implementó el Registro Administrativo de Migrantes Venezolanos (RAMV), el cual a junio 8 de 2018, registró 442.462 migrantes venezolanas irregulares pertenecientes a 253.575 hogares.

En materia de protección de derechos humanos a migrantes y retornados, se fortaleció la respuesta institucional en materia de salud, educación, y protección social. Dentro del Plan de Respuesta a la Migración desde Venezuela se han expedido normas y reglamentaciones para proveer el aseguramiento de colombianos retornados o deportados con sus familias, la asignación de recursos complementarios para atención de urgencias, la designación del PEP como documento válido de afiliación y el fortalecimiento del cerco epidemiológico, particularmente para la prevención de enfermedades como difteria y el sarampión. En materia de educación, se ha extendido el acceso a la educación a migrantes, con lo cual es posible darles acceso al Plan de Alimentación Escolar (PAE) y al servicio de transporte escolar, e igualmente se han flexibilizado los requerimientos para acceder, permanecer y finalizar los ciclos educativos, facilitando la convalidación de estudios, acudiendo además a la tabla de equivalencias de los dos países. Diferentes entidades han instalado centros de atención al migrante, los cuales proveen albergue, alimentación e información y facilitan el tránsito hacia otros destinos. También se ha diseñado e implementado un protocolo de protección a menores por parte del ICBF, y se ha facilitado la reunificación familiar. Finalmente, a través del decreto 1288 de julio 25 de 2018, se modificó el PEP para garantizar el ingreso de personas inscritas en el RAMV a la oferta institucional. A octubre de 2018, cerca de la mitad de migrantes irregulares inscritos en el RAMV estaría en proceso de regularizar su estatus migratorio.

El Gobierno nacional también ha realizado ajustes de política e institucionales para hacer frente al proceso migratorio, incluyendo la creación de la Gerencia de Frontera. En febrero de 2018, el presidente Juan Manuel Santos creó dicha gerencia con el objeto de mejorar la coordinación y articulación, no solo entre las entidades del nivel central, sino de estas con los gobiernos departamentales y municipales, centralizar los esfuerzos para la recolección de fondos de cooperación internacional dirigidos a atender la migración, trabajar con las comunidades receptoras y desarrollar mecanismos de recolección de información sobre los flujos migratorios para la toma decisiones de política pública. Esta decisión alivió de forma significativa las presiones que enfrentó el aparato institucional colombiano como producto de la migración.

El escenario a futuro más probable es que la migración continúe, debido al deterioro de las condiciones económicas en Venezuela y la reunificación familiar de los migrantes y retornados. La principal razón para migrar entre la población venezolana son las condiciones económicas y laborales y la falta de acceso a alimentación.[12] Por ende, la profundización de la crisis económica y la escasez de alimentos continuará motivando la migración e impedirá el eventual retorno de los migrantes. Así mismo, la estructura de hogares migrantes en Colombia, primordialmente compuesta por población en edad

[12] IOM (International Organization for Migration), Displacement Tracking Matrix. Resultados de caracterización Interagencial. Población proveniente de Venezuela a Colombia, 2017.

de trabajar, sugiere que, en el mediano plazo, el número de venezolanos en Colombia aumentará, gracias a la reunificación familiar. A medida que los migrantes logren obtener una estabilidad económica, irán progresivamente reunificando su núcleo familiar, razón por la cual es factible que Colombia continúe registrando un flujo constante de migrantes por los siguientes años.

De mantenerse el volumen de la migración en los próximos meses, la población retornada y migrante en Colombia podría alcanzar niveles considerables, demandando acciones urgentes de parte del Gobierno. Aun cuando es imposible predecir el volumen y las características del flujo migratorio, así como la intención de permanencia de los migrantes, las tendencias recientes y los datos disponibles sugieren que en los próximos meses la migración podría crecer significativamente. El Gobierno colombiano tendrá que mantener un sistema de manejo de la migración constante, adaptando urgentemente su marco normativo, institucional y programático para dar respuesta a las necesidades que emergen de este fenómeno.

Impactos de la migración desde Venezuela a Colombia[13]

El incremento en el número de migrantes venezolanos y colombianos retornados ha tenido una dimensión inesperada que en varios aspectos ha desbordado el aparato institucional colombiano. A nivel institucional, la migración ha demandado articulación y coordinación vertical (con los diferentes niveles de gobierno) y horizontal (entre entidades públicas), así como coordinación de cooperantes internacionales. La orientación de la política migratoria tuvo que ser ajustada de una política para atraer colombianos en el exterior a una para regularizar migrantes en el territorio. Los programas de atención, orientados primordialmente a la población nacional, han tenido que progresivamente adaptarse para servir a la población vulnerable local, retornada y migrante. A pesar de esto, el Gobierno nacional ha reaccionado realizando ajustes para hacer frente al proceso migratorio, desarrollando políticas, instrumentos y mecanismos para suplir las necesidades derivadas de la migración. Inicialmente, la coordinación del alto gobierno para el análisis y toma de decisiones para afrontar el fenómeno migratorio se realizó a través de la Comisión Nacional Intersectorial de Migraciones. Posteriormente, dada la necesidad de movilizar al Gobierno al más alto nivel, en febrero de 2018 se creó la Gerencia de Frontera, con el objeto de mejorar la coordinación y articulación horizontal y vertical; centralizar los esfuerzos para la recolección de fondos de cooperación internacional; y desarrollar mecanismos de recolección de información sobre los flujos migratorios que permitan tomar mejores decisiones de política pública.

[13] Los cálculos de impacto incluidos en este reporte son meras estimaciones, realizadas usando información existente y parámetros específicos, lo cual implica que están sujetos a un margen de error considerable. El propósito de dichos cálculos es el de brindar una idea informada al Gobierno nacional de las posibles implicaciones del fenómeno migratorio y, con base en esto, brindar parámetros para la toma de decisiones. Su cálculo ha sido realizado con base en información limitada, lo cual afecta la capacidad de predicción de los modelos. Así, mismo, las características del flujo migratorio son difíciles de predecir, lo que aumenta el margen de error de las estimaciones.

En materia económica, la tasa de inmigración desde Venezuela podría estar afectando esfuerzos en reducción de pobreza en el corto plazo, con dicha tendencia moderándose progresivamente a medida que los migrantes se integran en la fuerza laboral. Las estimaciones preliminares indican que mayores tasas de inmigración podrían tener un impacto negativo en los mercados laborales locales en el corto plazo. Esto debido principalmente a las dificultades que enfrentan los migrantes para incorporarse al mercado laboral formal, el posible aumento de empleo informal y el subempleo y el aumento en oferta de mano de obra, la cual puede disminuir los salarios reales. Naturalmente, este sería un efecto de corto plazo, ya que los mercados laborales tienden a ajustarse en el tiempo.[14]

Por su parte, el análisis de impactos sociales sugiere que, en general, las dinámicas sociales han respondido positivamente y que los impactos negativos tienden a concentrarse en poblaciones y áreas específicas. La migración ha traído consigo el incremento de población en condición de vulnerabilidad (incluyendo población indígena, niños y mujeres, entre otros) y, con esto, una mayor percepción de inseguridad. Sin embargo, los datos muestran que, en general, los niveles de victimización en áreas receptoras son los mismos o incluso menores que antes de la migración.[15] Los datos también muestran que, a pesar de las percepciones negativas de algunos hacia los migrantes y de brotes localizados de xenofobia, la población colombiana expresa solidaridad hacia los migrantes y piensa que el Gobierno debe apoyarlos. Esto podría ser posiblemente explicado por los lazos sociales, económicos e incluso familiares que han unido a las comunidades receptoras y al pueblo venezolano por generaciones. También podría atribuirse al hecho de que una porción significativa de migrantes está constituida por colombianos retornados y familias binacionales, facilitando la adaptación cultural de los migrantes.

A pesar de ser localizados y concentrados, los impactos sociales negativos identificados requieren un manejo urgente a fin de evitar daños irreversibles y mayores costos en el mediano plazo. Dinámicas como el reclutamiento forzado y la trata de personas, en un contexto de postconflicto como el colombiano, pueden alimentar la inestabilidad en áreas fronterizas. Otras vulnerabilidades como la explotación sexual, la separación y desprotección de niños y la violencia intrafamiliar y de género aumentan los factores de riesgo de violencia, creando dinámicas favorables para el incremento de la inseguridad en el mediano plazo. Los episodios de xenofobia, aunque localizados, se han tornado violentos en algunos casos aislados, incluyendo el ataque de asentamientos y, en casos extremos, el asesinato de migrantes. Los costos de prevención en el corto plazo de las dinámicas observadas serían solo una fracción de sus costos de mitigación en el mediano plazo, razón por la cual se debe considerar su priorización.

Como resultado de la migración venezolana, la demanda de servicios de salud ha aumentado rápidamente en áreas receptoras. Según el Sistema de Información para el Reporte de Extranjeros de Migración Colombia, la atención en salud a migrantes

[14] Caruso et al. (2018) Spillover Effects of the Venezuelan Crisis: Migration Impacts in Colombia. (Working Draft)

[15] Exceptuando a Barranquilla y Cali, en las cuales el porcentaje de victimización aumentó. Red de Ciudades Como Vamos (2017).

venezolanos creció de 125 casos en 2014 a casi 25 mil en 2017. Esta demanda adicional se concentra en áreas caracterizadas por déficits preexistentes en la prestación del servicio. Además de las presiones financieras y de la inflexibilidad del sistema de salud colombiano para responder al incremento en la demanda, la mayoría de la población migrante no se encuentra asegurada, lo que explica el incremento en los costos por provisión de atención de urgencias a migrantes. Dichos costos tenderían a aumentar en el corto plazo con el incremento progresivo del número de migrantes y retornados. Sin embargo, este impacto podría mitigarse a través de la adopción de ciertas políticas clave como incrementar el cubrimiento a migrantes y retornados no afiliados a actividades de promoción y prevención, las cuales tienden a ser económicamente más eficientes que la atención de urgencias, y la incorporación de la población al mercado laboral, caso en el cual serían afiliados a través del régimen contributivo.

Dado que un alto porcentaje de los migrantes son menores de edad, también se ha generado un aumento importante en la demanda de servicios de educación. La mayor recepción de población migrante se ha dado en instituciones educativas en áreas de frontera que contaban con limitaciones en la prestación de servicios. A esto se suman problemas que afectan el sistema educativo y que se encuentran presentes en las áreas de mayor concentración de migrantes, como la baja infraestructura para la producción y transporte de alimentos y la poca o nula disponibilidad de proveedores en programas como el PAE. Al igual que con el sistema de salud colombiano, la poca flexibilidad del sistema educativo para atender el incremento en la demanda resulta en una constante desincronización entre la necesidad del recurso y la llegada de este que gradualmente va descapitalizando las instituciones y disminuyendo la calidad ya deteriorada del servicio.

En zonas de frontera, se estiman impactos negativos marginales en los niveles de empleo de las comunidades receptoras, mientras que algunas actividades económicas se han dinamizado. En materia de empleo, el mayor impacto de la migración desde Venezuela ha sido la pérdida de empleos formales en áreas receptoras debido a que la población migrante cuenta con un nivel mayor de educación y competencias en comparación con la población de áreas receptoras. Adicionalmente, el incremento de actividades informales por parte de los migrantes ha afectado algunas empresas comerciales que han cerrado o desistido de sus empleados. La oferta de mano de obra de la población migrante es de un costo menor a la de los colombianos residentes; aunque esto implique una contratación irregular, es una práctica usual por parte de los empleadores. A pesar de esto, algunos segmentos de las economías locales se han dinamizado como producto de la migración, incluyendo la venta de víveres, los servicios de llamadas internacionales e internet y los servicios de transporte terrestre nacional e internacional.

Debido al crecimiento de población vulnerable, la demanda de servicios de protección social en áreas receptoras excede, en muchas ocasiones, las capacidades de atención existente. Muchas de estas necesidades no son exclusivas de los migrantes, sumándose a las necesidades actuales de la población receptora. La elevada tasa de pobreza en las áreas fronterizas donde se concentra la población migrante y retornada aumenta la demanda de servicios sociales, mientras que los recursos del nivel municipal son limitados. Hasta el momento, la migración desde Venezuela no ha generado un aumento en la cobertura y en la calidad de los servicios públicos de protección social, con la mayoría de respuestas

siendo apoyada por las organizaciones no gubernamentales en aspectos como techo, alimentación, aseo, apoyo psicosocial, entre otras.

Finalmente, también se registran impactos de corto y largo plazo en acceso a vivienda y a agua y saneamiento básico. La migración ha generado una demanda importante en materia de albergue temporal y vivienda, que, al no poder saciarse, se ha traducido en la ocupación de espacios públicos, la cual exacerba la vulnerabilidad, inseguridad y condiciones de riesgo de los migrantes y retornados y afecta de forma significativa sus condiciones de salud. Así mismo, se ha registrado el crecimiento de asentamientos informales en zonas de riesgo. La falta de documentación de los migrantes para adquirir o arrendar vivienda es una limitación para acceder a soluciones en esta materia. Igualmente, se detectaron aumentos en la demanda de agua potable y en los servicios de saneamiento básico. La población viviendo en asentamientos y espacios públicos generalmente no tiene acceso a estos servicios, creando riesgos a la salud pública por la posible contaminación de espacios públicos y fuentes de agua. Adicionalmente, la falta de acceso a servicios sanitarios crea riesgos de seguridad para mujeres, niños y niñas, por falta de privacidad. Se identificaron déficits en saneamiento básico y en el manejo de desechos sólidos en áreas receptoras, creando riesgos de contaminación.

El impacto fiscal de la migración en Colombia en el corto plazo podría constituir un reto para el país. Se estima que en el 2018 se requerirían entre 0,26% y 0,41% del PIB para proveer acceso a servicios a la población retornada y migrante elegible a un nivel similar al suministrado a la población local. Además de esto, sería necesario hacer inversiones en infraestructura a mediano plazo, para ampliar la red de servicios en áreas receptoras, particularmente en educación, salud y agua y saneamiento. Estos hallazgos se encuentran alineados con la experiencia internacional, donde los países receptores experimentan presiones fiscales en el corto plazo.

A pesar de los impactos negativos en el corto plazo, la evidencia sugiere que, tomando las decisiones adecuadas de política, la migración tiene el potencial de generar crecimiento en Colombia. Dicho crecimiento estaría explicado por aumentos en inversión y consumo derivados de la migración. El consumo adicional de la población migrante genera impuestos indirectos, aunque no genera impuestos sobre la renta de personas naturales, dado que se anticipa que la mayoría entraría al mercado informal. Este efecto se amplificaría al aumentar el número de migrantes.

Del análisis anterior se concluye que una política de regularización de la población migrante ayudaría a mitigar los impactos en el corto plazo en la mayoría de los sectores y a realizar los beneficios en el mediano plazo. La regularización del estatus migratorio permitiría aliviar múltiples presiones en la provisión de servicios, incluyendo la cobertura en salud, el aprovechamiento del capital humano de los migrantes, la incorporación de los mismos en el mercado laboral y, con esto la incorporación de los migrantes en el régimen contributivo y el aumento en la inversión, el consumo y los aportes tributarios.

Igualmente, se concluye que los impactos se concentran en regiones y poblaciones específicas, lo cual demanda una aproximación geográfica y demográficamente

diferenciada. La migración se concentra en áreas tradicionalmente rezagadas, poniendo mayor presión en sistemas ya de por sí limitados. Los más vulnerables entre la población receptora y los migrantes son también quienes se verán afectados de forma desproporcionada por la migración. La adecuada mitigación de estos impactos serán claves para asegurar la resiliencia del país ante el fenómeno migratorio.

Los mecanismos regionales de diálogo de política migratoria serán claves para mitigar riesgos de sobre-concentración de la migración en Colombia. La experiencia internacional sugiere que una aproximación regional a la migración bajo la cual otros países latinoamericanos den beneficios similares de permanencia, empleabilidad y acceso a servicios a los migrantes conlleva una mejor distribución del impacto migratorio. Por ende, apoyar el diálogo y la creación de política a nivel regional será clave para que Colombia pueda gestionar los riesgos asociados con la migración.

Implicaciones para Colombia: elementos claves de un marco estratégico de respuesta

La migración hacia Colombia acarrea impactos negativos, pero también puede generar beneficios económicos y sociales. Para que dichos beneficios afloren, es necesario mitigar las vulnerabilidades que la migración genera en el corto plazo. Aun siendo predominantemente económica, la migración desde Venezuela sucede en un contexto de vulnerabilidad, lo que implica una menor capacidad de distribuirse hacia áreas donde pueden realizar su potencial económico e integrarse socialmente. Por ende, se genera un choque demográfico que puede desequilibrar los mercados locales, generar alzas en los precios de vivienda y de bienes de consumo y saturar la capacidad local de prestación de servicios públicos, ya de por sí limitada en zonas receptoras.[16]

[16] De Victor, X. (2016) Forcibly Displaced: Toward a Development Approach Supporting Refugees, the Internally Displaced, and Their Hosts. The World Bank y International Monetary Fund Staff Discussion Note. (2016) The Refugee Surge in Europe: Economic Challenges. International Monetary Fund.

Cuadro RE.1

Principios de un marco de respuesta a la migración[17]

La experiencia internacional indica que los siguientes puntos constituyen principios básicos que deben ser observados al darse respuesta a procesos migratorios:

- Responder holística, coordinada e integralmente: esto es, adoptar respuestas multisectoriales (sociales, sectoriales y económicas), multipoblacionales (orientadas a la población migrante y receptora) y multitemporales (de corto, mediano y largo plazo).
- Enfocar la respuesta espacialmente: esto implica usar un enfoque de desarrollo territorial de áreas receptoras, dando respuesta no solo a impactos del proceso migratorio, sino además a déficits de desarrollo preexistentes en las regiones de recepción, promoviendo la reducción de desigualdades y la absorción de migrantes.
- Mitigar los impactos negativos en la población local: esto implica apoyar a quienes han sido afectados negativamente por la migración, ayudándolos a conservar sus trabajos y mantener sus niveles de vida. Para esto, se requiere implementar programas que permitan reforzar el sistema de protección social, generando mecanismos de apoyo para las poblaciones potencialmente impactadas (como mejorar las capacidades laborales de los trabajadores potencialmente desplazados por migrantes).
- Facilitar la integración social y económica de los migrantes: esto hace referencia a incentivar la distribución de los migrantes hacia áreas óptimas para su rápida incorporación a la fuerza laboral, así como promover su acceso a servicios en educación, salud y vivienda y facilitar la integración social entre migrantes y comunidades receptoras. Para esto, es necesario formular mecanismos de regularización de la población migrante; entender quiénes son, cuáles son sus incentivos, necesidades y expectativas con respecto a la migración; y cuáles son sus calificaciones laborales y necesidades familiares.
- Dar un tratamiento homogéneo: esto significa, dar igualdad de oportunidades para migrantes y nacionales, evitando potenciales brotes de xenofobia y exclusión.
- Monitorear el proceso migratorio: lo que permite ajustar las políticas públicas en el tiempo, a medida que los impactos del proceso migratorio evolucionan.

Para mitigar los riesgos asociados con la migración y desatar sus potenciales beneficios, Colombia requiere una política pública con perspectiva de largo plazo y aplicación inmediata. Colombia tiene, ante sí, el desafío de fortalecer e institucionalizar su respuesta al flujo migratorio actual y prepararse para una potencial aceleración de la migración, la cual podría ser incluso mayor a la que vive actualmente. La experiencia de otros países ha demostrado el valor de estar preparado para hacer frente a una migración masiva. Colombia cuenta con una base analítica suficientemente sólida para iniciar el proceso de preparación de políticas claves para atender el fenómeno migratorio.

[17] Adaptado del documento de Victor, X. (2016) Forcibly Displaced: Toward a Development Approach Supporting Refugees, the Internally Displaced, and Their Hosts. The World Bank.

Una respuesta efectiva del Gobierno colombiano a la migración desde Venezuela debería incluir medidas solo con base en cuatros pilares principales: pilar 1: adoptar un marco de política e institucional para dar respuesta a la migración; pilar 2: fortalecer los sistemas de resiliencia de áreas receptoras; pilar 3: abordar vulnerabilidades específicas de migrantes y retornados; y pilar 4: propiciar el diálogo a nivel local, nacional y regional.

Pilar 1: Marco de política e institucional de respuesta a la migración

Colombia necesita, con urgencia, revisar su marco de política e institucional, permitiéndole dar respuesta más efectiva a la migración actual y delimitando los mecanismos de respuesta en caso de una amplificación de los flujos migratorios. Se considera prioritario tomar decisiones en cinco áreas críticas: (i) el marco legal que regula el estatus migratorio; (ii) la localización de los migrantes; (iii) el marco institucional de respuesta tanto para las necesidades que están emergiendo de la migración actual, como a las presiones que podría generar una futura amplificación de flujos migratorios; (iv) la generación de información para una respuesta efectiva; y (v) la gestión de cooperación internacional.

Tabla RE.1. Resumen de recomendaciones - Pilar 1

Pilar 1. Marco de respuesta política e institucional a la migración			
Horizonte Temporal	**Inmediato (1-3 meses)**	**Corto plazo (3 meses - 1 año)**	**Mediano plazo (1-3 años)**
Área 1: Marco de política para definición de estatus migratorio	1.1: Proporcionar a los migrantes con vocación de permanencia un estatus migratorio regular y documentación válida que permita su acceso a servicios básicos	1.2: Considerar alternativas documentales biométricas para la regularización de migrantes	
	1.3: Acelerar la naturalización y emisión de documentos de colombianos retornados y facilitar su incorporación en sistemas relevantes de protección y apoyo	1.4: Considerar la provisión de un estatus para la migración pendular	
Área 2: Políticas para fomentar una dispersión amplia de los migrantes y retornados		1.5: Considerar la adopción de acciones de política de dispersión, alineadas con el Plan Nacional de Desarrollo	
Área 3: Marco institucional de respuesta	1.6: Adoptar un modelo institucional de gestión migratoria, con una coordinación de alto nivel que asegure la coordinación operacional de la respuesta		
Área 4: Información para una gestión efectiva		1.7: Fortalecer mecanismos de recolección de información existentes	1.9: Facilitar el acceso a información crítica a través de la creación de una plataforma abierta
		1.8: Complementar estos mecanismos con herramientas especializadas que permitan ampliar la base de información para toma de decisiones de política	
	1.10: Desarrollar de un marco de coordinación de cooperación internacional, alineado con la visión de acción del Gobierno nacional y planes de acción sectoriales	1.11: Crear un fondo de fideicomiso multidonante	
Nivel de gestión	Regional	Nacional	Departamental Municipal

La tabla RE.1 resume las recomendaciones, el horizonte temporal y el nivel de gestión de cada recomendación. Cabe anotar que dicha tabla, así como las tablas resumen de pilares subsecuentes, son una sobresimplificación de un proceso de formulación de política complejo. Por ende, la temporalidad señalada es solo un indicativo del momento en que se podrían observar resultados y no cuando deben empezar a gestionarse dichas acciones.

Marco de política para definición de estatus migratorio: la experiencia internacional muestra que el impacto de la migración en los países receptores está directamente ligada a la regularización del estatus migratorio y a los derechos y obligaciones que tienen los migrantes.

Recomendación 1.1: Proporcionar a los migrantes con vocación de permanencia un estatus migratorio regular y documentación válida que permita su acceso a servicios básicos. Este debe proveer términos predecibles de permanencia que les permita integrarse plenamente en la economía nacional, acceder a la educación, salud y a otros servicios públicos relevantes e integrarse socialmente. El instrumento migratorio debe construirse sobre las lecciones aprendidas durante la aplicación del PEP, realizando modificaciones necesarias para resolver cuellos de botella. Esto incluye, por ejemplo, permitir su emisión de forma continua, reconocer formalmente el PEP como un documento de identidad pleno e integrarlo con los diferentes sistemas de información institucionales que requieren un número de identidad, así como diseminar ampliamente los derechos y deberes a los que da lugar este permiso especial.

Recomendación 1.2: Considerar alternativas documentales biométricas para la regularización de migrantes. Dadas las restricciones documentales que enfrentan la mayoría de migrantes, el proceso de regulación de estatus debe adoptar mecanismos alternativos de acreditación de identidad y nacionalidad.[18] Esto, además de facilitar el acceso de los migrantes a una prueba de identidad, permitiría el monitoreo de la población migrante a nivel nacional y regional, facilitando la coordinación de esfuerzos.

Recomendación 1.3: Acelerar la naturalización y emisión de documentos a colombianos retornados y facilitar su incorporación a sistemas relevantes de protección y apoyo. Aun cuando la Registraduría Nacional del Estado Civil ha realizado esfuerzos para incrementar su capacidad de gestión en áreas receptoras, la naturalización y emisión de documentos a colombianos retornados continúa siendo un cuello de botella para su acceso a servicios. Por esto, es necesario ampliar aún más la presencia de la registraduría en áreas receptoras, reduciendo barreras de costo y acceso físico para la obtención de documentación. Del mismo modo, se recomienda articular el proceso de identificación con los procesos de clasificación e ingreso al Sisbén, el Registro Único de Víctimas (RUV) y otros registros administrativos que sean pertinentes, a través de un proceso unificado.

[18] Experiencias como las de la Unión Europea y Canadá pueden ser relevantes para esta situación.

Recomendación 1.4: Considerar la provisión de un estatus para la migración pendular. Construyendo sobre las lecciones aprendidas con la TMF, esta recomendación tendría como objetivo crear incentivos para que los migrantes mantengan su residencia en Venezuela y, a la vez, accedan de forma ordenada y con términos claros a los servicios colombianos que demandan. Esta medida permitiría manejar la migración pendular, desincentivando su conversión en migración con vocación de permanencia. Dicho estatus migratorio pendular podría basarse en el Tratado de Tonchalá de 1959, bajo el cual se establecen permisos temporales para los trabajadores agrícolas, la experiencia del TMF y la experiencia de otros países manejando movimientos de corto plazo transfronterizos, como es el caso de España.

Políticas para fomentar una dispersión amplia de los migrantes y retornados a lo largo del territorio, especialmente, en áreas con oportunidades económicas más acordes con las habilidades de los migrantes y con capacidad de absorción. Los migrantes con mayores calificaciones tienen mayor probabilidad de eventualmente asentarse en ciudades grandes (o incluso, en otros países) donde encuentran mejores condiciones laborales. Con el paso del tiempo, y con un mayor número de personas migrando, un número significativo de personas en situación de vulnerabilidad se aglomerará en regiones rezagadas.

Recomendación 1.5: Considerar la adopción de acciones de política de dispersión, basándose en la experiencia de otros países, y alineadas con el Plan Nacional de Desarrollo.[19] Estas políticas incluyen de forma típica un conjunto de incentivos (acceso a servicios, vivienda, etc.) y servicios de facilitación tendientes al movimiento progresivo y a la reubicación administrativa voluntaria de población migrante, incluyendo a la población vulnerable. También puede considerarse ampliar iniciativas incipientes para conectar mejor los migrantes con áreas del país donde existe un exceso de demanda para la mano de obra o capacidad de absorción de migrantes en sectores claves como salud o educación. Las políticas de dispersión deben ser diseñadas de la mano con los gobiernos regionales y locales, y en consulta con poblaciones receptoras.

Marco institucional de respuesta. Las políticas migratorias requieren la articulación de acciones a nivel nacional, departamental y local y tienen consecuencias en múltiples áreas –desde el control de fronteras hasta la prestación de servicios sectoriales, y desde la seguridad nacional hasta las decisiones fiscales. Para lograr la mayor efectividad en la ejecución de la política migratoria se requiere dinamizar la respuesta de todo el Gobierno mediante una estricta coordinación de esfuerzos a través de un organismo equipado con autoridad y recursos para asegurar su coherencia y complementariedad. La experiencia internacional sugiere que una entidad de coordinación debe trabajar por medio de los ministerios sectoriales relevantes y las agencias gubernamentales para incorporar el tema migratorio en toda la administración. Colombia cuenta con experiencias relevantes en esta área, incluyendo el Plan Nacional de Rehabilitación y Colombia Humanitaria, descritos en el cuadro 6 del presente informe, así como la Ruta de Atención, Asistencia y Reparación Integral a las Víctimas del Conflicto Armado, descrita en el cuadro 14.

[19] Canadá, Alemania, Suecia, Estados Unidos tienen experiencias relevantes y replicables a este respecto.

Recomendación 1.6: Adoptar un modelo institucional basado en la dinamización de arriba hacia abajo (top-down) y de abajo hacia arriba (bottom-up) con una coordinación de alto nivel que asegure la sostenibilidad fiscal de la respuesta. Las demandas institucionales creadas por la migración son múltiples e incluyen necesidades de recepción (identificación, registro, provisión de estatus migratorio pertinente, orientación e información); atención humanitaria inmediata; acompañamiento (asistir, proteger, orientar y conducir a los migrantes durante sus procesos de traslado); integración (construcción de bienestar de quienes llegan, en conjunto con la mejoría de las comunidades en las cuales radican); prevención de crimen y violencia; construcción de legitimidad política interna; gestión diplomática y gestión de información. Aun cuando estos procesos tienen objetivos y metas específicos, así como responsabilidades claras de los organismos involucrados, un encargado de su coordinación y un mecanismo de rendición de cuentas, también son complementarias entre sí. Su complementariedad exige que estén asociadas bajo una dirección única y estrategias de gestión integradas. El modelo institucional propuesto incluye tres ejes de acción:

- **Eje 1: Dinamización de arriba hacia abajo (top-down).** Esto es, adecuar, coordinar y potenciar la gestión de la estructura institucional ordinaria del nivel nacional mediante una estrategia de tipo sectorial que funciona de arriba hacia abajo. Su objetivo es canalizar recursos técnicos y financieros sectoriales para responder a la situación actual y prepararse para potenciales flujos migratorios adicionales. Exige la asignación de funciones y responsabilidades a los ministerios y entidades pertinentes, incluyendo Migración Colombia, la Cancillería, el Instituto Nacional de Salud y los ministerios sectoriales, entre otros. Igualmente, demanda la asignación de responsabilidades, la designación de mecanismos y la gestión de recursos necesarios para el monitoreo permanente de los avances logrados.

- **Eje 2: Dinamización de abajo hacia arriba (bottom-up).** Implica generar capacidades de atención al hecho migratorio en los entes territoriales (departamentos, municipios y comunidades étnicas) con una estrategia de raíz territorial que opera de abajo hacia arriba. Su objetivo es asegurar la generación de capacidades a nivel local para coordinar efectivamente acciones con la nación, otros municipios receptores y entre entidades territoriales; dar atención a los migrantes, retornados y a la población local; y asegurar el acceso a los recursos necesarios para esto.

- **Eje 3: Coordinación general y toma de decisiones de política.** Esto propone brindar orientaciones generales para la gestión operativa en el marco de las políticas trazadas por el Gobierno nacional (Presidente de la República y Consejo de Ministros), recibir la rendición de cuentas de las instancias de coordinación de ambas estrategias e informar al Presidente de la República y a todo el país sobre los resultados. El modelo adoptado por el Gobierno Nacional a través de la formación de la Gerencia de Frontera es adecuado para el ejercicio de estas funciones.

- **Eje 4: Sostenibilidad fiscal de la respuesta política.** Esto requerirá, entre otras medidas, la formulación y ejecución de una estrategia de financiación interna y externa, incluyendo la movilización de recursos bilaterales, multilaterales y privados; y el favorecimiento de soluciones sostenibles a las demandas de la migración, incluyendo la promoción de la autosuficiencia de los migrantes, la redistribución de recursos existentes hacia áreas y grupos afectados y la priorización de inversiones sostenibles.

Cuadro RE.2

Ejemplo de atención multisectorial articulada, coordinada e integrada a través de la Ruta de Atención, Asistencia y Reparación Integral a las Víctimas del Conflicto Armado[20]

La ruta de atención a las víctimas del conflicto armado ofrece aprendizajes relevantes para la gestión institucional necesaria para dar respuesta al fenómeno migratorio. Una primera característica que hace esta experiencia relevante es el hecho de que la ruta combina la asistencia y atención humanitaria en el corto plazo, con asistencia social en el mediano plazo. Además de esto, la ruta articula la oferta de múltiples servicios sociales a través de un proceso unificado.

Dicha asistencia social consiste en:

Adicionalmente, la experiencia de la ruta de atención a víctimas del conflicto implica la articulación de un número de procesos transversales como la prevención y protección; la orientación, comunicación y asesoría a la población objetivo; y la participación y coordinación de entidades, así como la gestión de información para toma de decisiones de política. Uno de los aspectos más relevantes de esta ruta es la facilidad para acceder a información. En el caso de víctimas, se señala la existencia de unos centros regionales y puntos de atención, a donde la víctima puede acercarse y tener información de la oferta de servicios.

Información para una gestión efectiva. El gobierno nacional se ha comprometido con un esfuerzo impresionante y efectivo de registro de los migrantes irregulares, además de la información que ya ha compilado sobre las personas que están en el país de forma regular. El mantenimiento y la mejora de esas bases de datos es crítico para poder ajustar las decisiones políticas de acuerdo con la situación en el terreno, dada la rápida evolución y variabilidad que presenta el fenómeno migratorio.

Recomendación 1.7: Fortalecer los mecanismos existentes de recolección de información. Esta recomendación abarca tres áreas de acción primordiales:

- **Acción 1: Fortalecer, mantener y ampliar registros administrativos de migrantes existentes.** Esto contempla tanto los registros de migrantes regulares de Migración Colombia, como los registros de migrantes irregulares como el RAMV, fortaleciéndolos y ampliándolos para incluir nuevas variables relevantes para monitorear y facilitar el

[20] Fuente: Ruta de Atención a Víctimas – versión 2018.

bienestar de los migrantes. También incluye la anonimización de las bases de datos, de tal forma que puedan ser utilizadas por agencias del gobierno y cooperantes relevantes. Dichas variables deben incluir tanto necesidades a corto plazo (por ejemplo, salud, vivienda, empleo) como necesidades a largo plazo (integración social, condiciones de vivienda y acceso a servicios etc.).

- **Acción 2: Diseñar muestras estadísticamente representativas de los tipos de migrantes y de regiones receptoras.** Realizar un ejercicio de sobremuestreo en encuestas de hogares y otros instrumentos vigentes para garantizar muestras estadísticamente representativas a nivel geográfico y demográfico de la población colombiana y de la población migrante.
- **Acción 3: Fortalecer mecanismos de recolección de información pertinente para el Sistema General de Participaciones (SGP).** Esto es, definir los campos sobre población migrante, tanto regular como irregular, que cada municipio deber reportar para recibir los correspondientes recursos adicionales del SGP y justificar las solicitudes y resultados de los proyectos del fondo especial para atraer migrantes a zonas diferentes de las fronteras.

Recomendación 1.8: Complementar estos mecanismos con herramientas especializadas que permitan ampliar la base de información para toma de decisiones de política. Esta recomendación abarca dos áreas de acción primordiales:

- **Acción 1: Recolectar datos dinámicos.** Esto implica crear una estrategia de recolección de datos dinámicos para hacer seguimiento al proceso de integración de los migrantes. Una buena práctica constituye la construcción de un panel de datos de migrantes a través de encuestas telefónicas, el cual incluya módulos fijos (como variables socioeconómicas), combinados con un módulo de recolección de información variable que permita recolectar información necesaria para ajustar políticas públicas.
- **Acción 2: Usar macrodatos (big data) para expandir la información disponible**. En otros contextos se ha demostrado que los macrodatos[21] pueden proveer información valiosa sobre la situación de los migrantes, sus planes a corto y mediano plazo (por ejemplo, en lo relativo a sus futuros movimientos) y la utilización de programas encaminados a su integración.

Recomendación 1.9: Facilitar el acceso a información crítica a través de la creación de una plataforma abierta. Dicha plataforma facilitaría el libre acceso a información clave de la migración a nivel regional, nacional y sub-nacional, dando a todos los sectores y regiones receptoras una base común de información. Asimismo, se recomienda que los indicadores clave estén discriminados por tipo de población migrante (retornados, migrantes pendulares, migrantes de tránsito, migrantes con vocación de residencia, migrantes regulares, migrantes irregulares).

Gestión de cooperación internacional. Los países receptores de migrantes, particularmente de aquellos en condiciones de vulnerabilidad significativa, proveen un bien público, ya que de otra forma dichos migrantes terminarían generando costos directos o indirectos a otros países y a la comunidad internacional. Por esta razón, y por sus mandatos y capacidades, los países generalmente reciben el apoyo de agencias humanitarias, cooperantes

[21] Esto es, el uso de búsquedas en internet, los mensajes en las redes sociales, etc.

bilaterales y multilaterales, quienes traen a la mesa recursos financieros, experticia técnica y experiencia operativa relevante acumulada en otros contextos. Para hacer el mejor y más eficiente uso de estos recursos, el Gobierno colombiano debe crear mecanismos para asegurar que dichos recursos se encuentran alineados con la visión de respuesta del Gobierno, se focalizan en las áreas y poblaciones priorizadas y son implementados en el momento en que se necesitan.

Recomendación 1.10: Desarrollar de un marco de coordinación de cooperación internacional, alineado con la visión de acción del Gobierno nacional y planes de acción sectoriales. Para esto, es necesario que el Gobierno nacional, a través del mecanismo institucional de coordinación descrito bajo la recomendación 1.6, y con base en un diagnóstico de impactos y necesidades, desarrolle estrategias sectoriales detalladas bajo las cuales identifique las contribuciones específicas de cada agencia humanitaria o cooperante, incluyendo su cubrimiento geográfico y poblacional. Dichos planes serán actualizados de forma periódica, facilitando la identificación de brechas y la coordinación de nuevas ayudas a medida que estas sean movilizadas.

Recomendación 1.11: Crear un fondo de fideicomiso multidonante. Con el fin de reducir costos transaccionales por la administración de recursos de forma individual y asegurar una mejor alineación entre los recursos donados y las necesidades del país, se recomienda explorar la creación entre un fondo de fideicomiso multidonante, al cual donantes bilaterales y multilaterales puedan contribuir. Dichos fondos se han usado en múltiples situaciones de mitigación de impactos por desastres naturales, conflictos y desplazamiento con resultados positivos en materia de eficiencia, transparencia e impacto. La gestión de dichos recursos puede ser delegada a una entidad especializada, reduciendo las demandas de coordinación al país, lo que le permite centrar sus recursos y atención en el manejo migratorio interno.

Pilar 2: Fortalecer los sistemas de resiliencia en áreas receptoras y mitigar los impactos en la población local

Colombia debe fortalecer su habilidad para absorber un choque migratorio potencialmente amplio, de forma que maximice los beneficios y minimice los impactos negativos a nivel local. Cuatro elementos claves permiten que el enfoque adoptado responda a la situación actual y prepare la respuesta a potenciales nuevos flujos: (i) recursos para ayudar a gestionar la situación en el corto plazo; (ii) fortalecer las capacidades de los municipios para responder a la creciente demanda por servicios; (iii) resolver brechas de desarrollo preexistentes; y (iv) incrementar la oferta de servicios relevantes.

También se observa que los impactos están concentrados geográfica y demográficamente, lo cual demanda una aproximación territorial y poblacionalmente diferenciada. Las áreas con alta concentración de migrantes y retornados como proporción de su población local, descritas anteriormente, registran impactos más significativos en todos los sectores evaluados. Del mismo modo, poblaciones específicas, como los trabajadores no calificados y los usuarios de los hospitales y escuelas públicas, están siendo afectados de forma desproporcionada, ya que son quienes compiten directamente con los migrantes por oportunidades de trabajo y acceso a servicios. Esto tiene implicaciones importantes para la toma de decisiones de política pública orientadas a mejorar la resiliencia de las áreas receptoras, las cuales para ser más efectivas deben ser diferenciadas geográfica y demográficamente. La tabla RE.2 resume las recomendaciones incluidas en el pilar 2.

Tabla RE.2. Resumen de recomendaciones - Pilar 2

Pilar 2. Fortalecer los sistemas de resilencia en áreas receptoras y mitigar los impactos en la población local			
Horizonte temporal	**Inmediato (1-3 meses)**	**Corto plazo (3 meses - 1 año)**	**Mediano plazo (1-3 años)**
Área 1: Gestionar recursos para hacer frente a la situación en el corto plazo	2.1: Diseñar e implementar una estrategia de financiamiento para atender las demandas de la migración en las áreas receptoras		
Área 2: Fortalecer las capacidades de los municipios **Área 3:** Resolver brechas de desarrollo preexistentes		2.2: Fortalecer las capacidades locales a lo largo del país, particularmente las áreas receptoras que tienen mayores déficits 2.3: Resolver necesidades de desarrollo preexistente, elaborando un plan económico de las aglomeraciones urbanas en zonas receptoras, integrado con el Plan Nacional de Desarrollo 2.4: Expandir proyectos productivos en las áreas receptoras, contrarrestando los impactos en los salarios	
Área 4: Incrementar la oferta de servicios relevantes	2.5: Ampliar rápidamente las inversiones en las áreas afectadas, especialmente en salud y educación, así como en agua y saneamiento y vivienda. 2.6: Mitigar los riesgos de salud pública 2.7: Apoyar individuos y grupos específicos afectados por la migración en las comunidades de acogida	2.8: Mitigar los impactos sociales en las comunidades receptoras	
Nivel de gestión	Regional, Nacional, Departamental, Municipal		

Como se aprecia en el capítulo de impactos sectoriales, el costo fiscal en el corto plazo puede ser significativo. No solventarlo no solo reduce la capacidad de las áreas receptoras de absorber los choques traídos por la migración, sino que además pone en peligro su capacidad de continuar proveyendo servicios a la población local.

Recomendación 2.1: Diseñar e implementar una estrategia de financiamiento para atender las demandas de la migración en las áreas receptoras. La estrategia que se recomienda tiene tres acciones:

- **Acción 1: Reconocimiento de gastos ya asumidos:** reconociendo que el Gobierno nacional ha reconocido algunos de estos gastos, bajo este eje se debe considerar una estrategia transitoria que contemple el pago de estos gastos a las entidades territoriales que han financiado de su presupuesto la atención en diferentes sectores, principalmente salud, evitando su afectación económica e incentivando la prestación de servicios a la población migrante.
- **Acción 2: Creación de un fondo fiduciario para inyectar recursos a áreas receptoras:** financiado con recursos nacionales y de cooperantes (o haciendo uso de uno ya existente), este fondo buscará apoyar y atender proyectos que se generan desde los municipios, o bien para promover la generación de ingresos de población migrante y local en áreas receptoras o para incentivar la redistribución de la misma.
- **Acción 3: Complementos presupuestales por la vía del SGP:** estos complementos serían proporcionales al peso de la población migrante y a los niveles de vulnerabilidad tanto de migrantes como de población local. Adicionalmente, se recomienda adoptar esquemas de transferencia e incentivos basados en resultados que garanticen una mayor efectividad de los recursos.[22] Para esto, es necesario que los registros de población sean dinámicos (actualizados ágilmente con base en los sistemas arriba descritos) y certificados por el DANE, de forma que no se alteren las reglas actuales de asignación y giro de los recursos del SGP. Es importante que las estrategias apoyen los programas o proyectos que, desde el nivel local, se incluyan tanto en los planes de desarrollo como en los planes de ordenamiento territorial.

Las capacidades institucionales en áreas fronterizas requieren fortalecimiento, incluso en ausencia de migrantes. Los gobiernos municipales cuentan con capacidades y recursos financieros limitados. Los municipios analizados presentan serias limitaciones técnicas y presupuestarias que les impiden destinar recursos para la atención de la población migrante.

[22] Por ejemplo, en julio de 2017, el Programa de Oportunidades Económicas en Jordania (USD 386 millones) apoyó reformas para facilitar el clima de inversiones, construir zonas económicas especiales e impulsar reformas laborales. Bajo este programa, el monto desembolsado es proporcional a indicadores clave de resultados tales como: (i) el número de permisos de trabajo emitidos a refugiados sirios, (ii) el establecimiento e implementación de regulaciones simplificadas para iniciar negocios (incluyendo negocios familiares y pequeñas empresas), (iii) aumento en el número de empresas registradas formalmente en áreas aduaneras prioritarias, entre otros. El cumplimiento de estos indicadores funciona como mecanismo de incentivos para obtener resultados más efectivos y canalizar recursos financieros de manera transparente a las comunidades.

Recomendación 2.2: Fortalecer las capacidades locales a lo largo del país, particularmente de las de áreas receptoras que tiene mayores déficits. Para esto, se propone, además de los aspectos de creación de capacidades incluidos en la recomendación 1.6 las siguientes acciones:

- **Acción 1: Ampliar las plazas de los funcionarios técnicos.** Incluye funcionarios de carrera en las administraciones locales con conocimientos apropiados para diseñar proyectos, acceder a recursos para su implementación y dar seguimiento a su implementación y monitoreo.
- **Acción 2: Poner a disposición de los municipios, sistemas de información interoperables y transaccionales.** Los sistemas mencionados le permitirán, tanto a las entidades territoriales como al Gobierno nacional, conocer las particularidades del territorio y poder así diseñar políticas públicas más acertadas que contribuyan al cierre de brechas.
- **Acción 3: Desarrollar guías de atención.** Las guías impresas y digitales para servidores públicos y migrantes contendrán información relevante y actualizada acerca de recursos, rutas de atención, contactos y servicios disponibles, así como los mecanismos que permitan una divulgación efectiva de las mismas.
- **Acción 4: Crear espacios de intercambio de experiencias.** Dichos espacios facilitarán el intercambio entre departamentos y municipios receptores de migrantes y el fortalecimiento de capacidades para el diseño, gestión, implementación y monitoreo de proyectos de respuesta.

La atención que requiere la migración no debería desviar el esfuerzo de continuo desarrollo en áreas receptoras. Para esto, es necesario adoptar y acelerar los esfuerzos de desarrollo territorial, concentrándolos en áreas que reciben migrantes.

Recomendación 2.3: Resolver necesidades de desarrollo preexistente, elaborando un plan económico de las aglomeraciones urbanas en zonas receptoras integrado con el Plan Nacional de Desarrollo, priorizando los municipios -y dentro de ellos, los barrios con mayor presencia de migrantes y articulando las acciones prioritarias con la actualización de los planes de ordenamiento territorial (POT), planes de desarrollo departamental (PDD) y planes de desarrollo municipal (PDM).

Recomendación 2.4: Expandir proyectos productivos en las áreas receptoras, contrarrestando los impactos en los salarios. Políticas como la ampliación de crédito productivo en las áreas con mayor disposición de mano de obra ociosa generarían un incremento en la demanda laboral. De forma similar, la facilitación de los procesos administrativos para las aperturas de nuevos negocios y emprendimientos podrían dinamizar la economía regional debido al aumento de nuevas habilidades en estas regiones.

Como se discutió en la caracterización de las áreas receptoras, la demanda por prestación de servicios ha sido exacerbada por la llegada de migrantes y retornados. Por esto, es necesario ampliar la red de prestación de servicios, a través de inversiones focalizadas en sectores clave. A pesar de requerir tiempo para materializarse, dichas inversiones deben iniciarse cuanto antes, mejorando la capacidad de los municipios para servir mejor a su propia población y mitigar los impactos a mediano plazo producto de la migración.

Recomendación 2.5: Ampliar rápidamente las inversiones en las áreas afectadas, especialmente en salud y educación, así como en agua y saneamiento y vivienda, integrado con el Plan Nacional de Desarrollo. Esta recomendación incluye inversiones en tres acciones principales:

- **Acción 1: Acelerar la afiliación al régimen subsidiado de la población local más vulnerable.** El Ministerio de Salud y Protección Social (MSPS), de manera coordinada con el DNP, debe establecer una estrategia para acelerar la clasificación en el Sisbén y la afiliación al régimen subsidiado de salud de población vulnerable en áreas receptoras, así como su acceso a otros programas de protección social pertinentes. Esto sugiere también la aplicación de un plan de financiamiento, el cual sea integrado en el Plan Nacional de Desarrollo, los PDD y PDM, que movilice recursos de cooperación, territoriales, regalías y sector privado. Además, deben identificarse soluciones para los cuellos de botella en la afiliación de estas áreas, así como campañas de conocimiento del sistema de salud y de su forma de afiliación.
- **Acción 2: Ampliar la red de prestación de servicios en salud, educación, agua y saneamiento, y vivienda.** Esto incluye fortalecer y ampliar la red hospitalaria (en particular, la capacidad resolutiva del prestador primario) para garantizar una atención integral en salud, infraestructura educativa y red de acueducto y alcantarillado y aumentar tanto el inventario como los mecanismos de acceso a la vivienda temporal y permanente (renta y propia) en un mediano plazo, haciendo uso de instrumentos de planificación municipal como los POT, dando lugar a una planificación de desarrollo más amplia.
- **Acción 3: Adoptar un mecanismo para el manejo dinámico de matrículas:** dicho mecanismo proveería información veraz y actualizada sobre las instituciones y cupos que permita conocer la capacidad real del sistema para servir la demanda adicional por servicios de educación, los establecimientos que cuentan con capacidad disponible y los que se encuentran sobresaturados. Este sistema se usaría como lineamiento para la toma de decisiones sobre la asignación de cupos y recursos, identificando la necesidad de reubicación de niños, de convenios con instituciones con capacidad disponible y de movilización de recursos necesarios para incrementar la capacidad de instituciones existentes. Si bien este ejercicio se realiza anualmente por las entidades territoriales certificadas (ETC), es necesario contar con un sistema dinámico en tiempo real, dada la alta movilidad de los niños migrantes y la expectativa de crecimiento de estos dentro del sistema. Como último recurso, se puede buscar aumentar la capacidad de instituciones que ya están sobresaturadas.
- **Acción 4: Ampliar los recursos disponibles para programas de permanencia en educación.** Incluye (i) incrementar los recursos existentes en programas de alimentación, ampliando el cubrimiento a toda la población en situación de vulnerabilidad en áreas receptoras; y (ii) asignar recursos para programas de trasporte.

Recomendación 2.6: Mitigar los riesgos de salud pública, a través de las siguientes acciones:

- **Acción 1: Fortalecer la captación e identificación oportuna de eventos de salud** para diagnosticar y tratar oportunamente estos casos, a través del fortalecimiento del Instituto Nacional de Salud.
- **Acción 2: Organizar brigadas móviles de salud y escalar esfuerzos en vacunación,**

organizadas institucionalmente con las autoridades de salud, coordinadas con organismos nacionales e internacionales, y posiblemente apoyadas por la Dirección de Sanidad del Ejército Nacional, como se ha hecho en Norte de Santander.

- **Acción 3: Priorizar acciones de promoción y prevención a madres gestantes, lactantes, recién nacidos y menores de 5 años,** incluyendo controles prenatales y pediátricos, vacunación, consejería en lactancia materna y nutrición.
- **Acción 4: Realizar jornadas de promoción de salud sexual y reproductiva (SSR),** con el fin de prevenir el contagio de infecciones de transmisión sexual (ITS). La distribución gratuita de preservativos es un complemento necesario.
- **Acción 5: Focalizar los planes de salud pública de intervenciones colectivas (PIC),** cuyas líneas operativas son la promoción de la salud y la gestión del riesgo colectivo, teniendo en cuenta las necesidades de salud de la población receptora e inmigrante.
- **Acción 6: Promocionar la conformación de redes de ciudadanos,** incluyendo población local, retornados y migrantes para fortalecer su capacidad de resiliencia y apoyo.
- **Acción 7: Identificar profesionales y técnicos con formación en salud dentro de la población,** incluyendo locales, retornados y migrantes, que podrían apoyar en campañas de promoción de la salud y prevención de enfermedades.
- **Acción 8: Fortalecer los laboratorios de salud pública** para poder llevar a cabo el diagnóstico y seguimiento respectivo a los pacientes con eventos de interés en salud pública y explorar posibilidades legales y presupuestales para que realice análisis para pacientes con enfermedades no transmisibles de la población migrante.

Recomendación 2.7: Apoyar individuos y grupos específicos afectados por la migración en las comunidades de acogida, a través de una mayor competencia en el mercado laboral y mitigando el incremento de los precios, por medio de las siguientes acciones:

- **Acción 1: Generar estrategias de empleo articuladas con la atención en materia de vivienda y albergue, a través de programas de trabajo por vivienda,** proveyendo recursos económicos que garanticen su autosostenibilidad y que, una vez suplida la necesidad de albergue, les conceda acceso a soluciones de vivienda dignas y definitivas.
- **Acción 2: Diseñar rutas de atención** para apoyar la población afectada por la migración, basadas en los ejemplos de la ruta de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado, así como de la Red Unidos (ver anexo 8).

Recomendación 2.8: Mitigar los impactos sociales en las comunidades receptoras, incluyendo:

- **Acción 1: Promover proyectos de desarrollo de base comunitaria en áreas receptoras que involucren proporcionalmente a nacionales como a migrantes,** dando a las comunidades mayores habilidades y herramientas para participar activamente en el mejoramiento de sus condiciones de vida, construyendo sus capacidades, facilitando mayor cohesión social entre locales, retornados y migrantes e incrementado su resiliencia para enfrentar situaciones adversas.
- **Acción 2: Establecer y ejecutar un plan de comunicaciones contra la xenofobia** a nivel local y regional, que incluya a todos los grupos de interés, sea de largo plazo y abarque un amplio rango de canales de comunicación. El plan comunicacional propuesto se describe en detalle en el anexo 6.

Pilar 3: Mitigar las vulnerabilidades específicas de migrantes y retornados

La equidad será un elemento clave en la sostenibilidad de la respuesta en Colombia. Es fundamental no crear sistemas de apoyo diferenciados entre población migrante y receptora. Sin embargo, algunos migrantes y retornados podrían necesitar apoyo especial para superar vulnerabilidades específicas, lo que puede hacerse movilizando programas existentes hacia áreas receptoras. Debido al hecho de que muchos colombianos enfrentan condiciones de pobreza extrema o que todavía sufren las consecuencias de décadas de conflicto y que, además, varios de ellos se concentran en áreas receptoras, es de suma importancia que el apoyo brindado a los migrantes y retornados no introduzca distorsiones entre los grupos vulnerables. La respuesta a vulnerabilidades específicas de retornados y migrantes debe concentrarse en dos áreas específicas: (i) facilitar la formación de capital humano e integración al mercado laboral; y (ii) brindar atención diferenciada a grupos vulnerables. La tabla RE.3 resume las recomendaciones incluidas en el pilar 3.

Tabla RE.3. Resumen de recomendaciones - Pilar 3

Pilar 3. Mitigar las vulnerabilidades específicas de retornados y migrantes			
Horizonte temporal	**Inmediato (1-3 meses)**	**Corto plazo (3 meses - 1 año)**	**Mediano plazo (1-3 años)**
Área 1: Facilitar la formación de capital humano e integración al mercado laboral de migrantes y retornados.		3.1: Reconocer los saberes adquiridos y adoptar un proceso ágil para la convalidación de títulos hasta media superior	
		3.2: Agilizar los procesos de convalidación de programas de educación superior, técnica y tecnológica	
Área 2: Brindar atención focalizada a grupos vulnerables	3.5: Combatir el reclutamiento forzado y el tráfico de personas, incluida la explotación sexual	3.3: Facilitar el registro de los migrantes y retornados vulnerables al Sistema de Información de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales (Sisbén)	
	3.6: Reducir la incidencia de la situación de calle de los migrantes y retornados y facilitar accesso a saneamiento básico	3.4: Brindar acompañamiento psicosocial a los migrantes y retornados	
	3.7: Adoptar un enfoque diferenciado de atención para población indígena	3.8: Facilitar la adaptación académica y socioemocional de los niños	
	3.9: Crear una ruta crítica de protección multisectorial para los migrantes altamente vulnerables	3.10: Desarrollar estrategias de comunicación adecuadas sobre derechos, procesos y oferta de servicios orientadas hacia la población migrante y retornada	
Nivel de gestión	Regional · Nacional · Departamental · Municipal		

Facilitar la formación de capital humano e integración al mercado laboral. Asegurarse de que los niños y adolescentes pueden continuar con su educación de forma que se tenga en cuenta las competencias que ya hayan adquirido es clave para su desarrollo. De igual manera, asegurarse de que los venezolanos y retornados puedan trabajar formalmente al nivel de sus cualificaciones es clave para maximizar los beneficios de la economía colombiana.

Recomendación 3.1: Reconocer los saberes adquiridos y adoptar un proceso ágil para la convalidación de títulos hasta media superior. Actualmente, los niños y adolescentes que no cuentan con un estatus migratorio irregular pueden eventualmente asistir a centros educativos, mas no pueden recibir un título certificando los saberes adquiridos. Por ende, se recomienda que los niños migrantes tengan la posibilidad de recibir el reconocimiento a sus esfuerzos por aprobar los grados académicos a través de la acreditación del título, independientemente de su estatus migratorio. Por otra parte, es necesario agilizar el proceso de convalidación, permitiendo a los niños y adolescentes migrantes y retornados recibir una educación de nivel apropiado. En este sentido, se recomienda permitir que el examen de validación actual, en el cual el niño es ubicado en el grado que le corresponde, sirva también para convalidar los estudios previos, reduciendo presiones institucionales al Ministerio de Educación Nacional (MEN) por servicios de convalidación. Para estudios de media superior, el Instituto Colombiano para la Educación Superior (Icfes) podrá usarse para la convalidación del bachillerato.

Recomendación 3.2: Agilizar los procesos de convalidación de programas de educación superior, técnica y tecnológica. Con el objetivo de agilizar estas convalidaciones se podrían considerar tres acciones: (i) reducir los requisitos documentales de título de grado y las notas, que se puedan verificar directamente con las instituciones educativas en Venezuela sin necesidad de contar con un documento físico; (ii) sistematizar las resoluciones por institución y programa, para agilizar sus procesos; (iii) crear un mecanismo por el cual las universidades puedan certificar conocimientos y emitir equivalencias mediante la evaluación de competencias de los graduados. Además de esto, se recomienda adelantar un diálogo con grupos profesionales para discutir el reconocimiento de calificaciones de la población migrante y su incorporación al mercado laboral, identificando oportunidades de fácil realización en las que tanto el sector como los migrantes profesionales se beneficien.

Brindar atención focalizada a grupos vulnerables. Algunos grupos entre los migrantes están particularmente en riesgo y necesitan apoyo específico. Otros, a pesar de no estarlo todavía, pueden encontrarse en situación de riesgo en el corto plazo, exacerbando dinámicas de pobreza, violencia e inseguridad.

Recomendación 3.3: Facilitar el registro de los migrantes en condición de vulnerabilidad al Sisbén. El Ministerio de Salud y Protección Social (MSPS), de manera coordinada con Migración Colombia y el DNP, debe establecer una estrategia de aplicación de encuestas Sisbén y, a través de él, facilitar la afiliación a los sistemas de salud y protección social pertinentes. Además de apoyar el proceso de incorporación expedita de esta población en el sistema, se deben realizar esfuerzos comunicacionales por medio de campañas

de conocimiento de los diferentes programas a los que la población vulnerable puede acceder. También, deben ser seleccionados programas de protección social específicos para reducir vulnerabilidades derivadas de la migración, realizando convocatorias concentradas en áreas receptoras.

Recomendación 3.4: Brindar acompañamiento psicosocial a los migrantes y retornados. Los migrantes están enfrentando condiciones de estrés muy altas debido a la incertidumbre del proceso migratorio, las condiciones de vulnerabilidad que enfrentan y la poca capacidad de controlar los eventos que definen el rumbo de sus vidas. Por ende, presentan síntomas de depresión, ansiedad y estrés postraumático. El acompañamiento psicosocial de los migrantes, y en particular de aquellos que tienen condiciones de salud mental más complejas, es clave para ayudarles a integrarse socialmente y a transitar a un estado de autosuficiencia.

Recomendación 3.5: Combatir el reclutamiento forzado y el tráfico de personas, incluida la explotación sexual. Migrantes en condición de vulnerabilidad y, en particular, jóvenes, mujeres y menores aislados han sido víctimas de reclutamiento forzado y tráfico de personas. Actividades de prevención y apoyo a las víctimas son claves. Para esto se recomienda fortalecer los mecanismos de prevención de reclutamiento, así como las rutas de asistencia y prevención de trata, focalizando esfuerzos en puntos clave de reclutamiento como los pasos fronterizos y las centrales de transporte. Asimismo, se recomienda conectar a las víctimas y redoblar el trabajo de la fuerza pública para desmantelar a los grupos de traficantes e investigar casos existentes, conectando a las víctimas con servicios de apoyo especializados.

Recomendación 3.6: Reducir la incidencia de la situación de calle de los migrantes y retornados y facilitar el acceso a saneamiento básico. Muchos de los migrantes nunca han estado en situación de calle, sin embargo, la precariedad económica que los está forzando a migrar los pone, a su llegada, en estas condiciones, exponiéndolos a múltiples eventos que pueden ahondar su vulnerabilidad. Por ende, se recomienda la habilitación de albergues temporales en zonas de frontera receptoras, trabajando de la mano con organizaciones humanitarias, ONG y el sector privado. También debe considerarse la opción de viabilizar soluciones temporales para arrendamiento (como son los subsidios), que les permita a los hogares tener condiciones dignas de habitabilidad. Además de esto, se recomienda proveer acceso a saneamiento básico a migrantes por medio de baterías sanitarias públicas (letrinas químicas y/o letrinas secas) con duchas y lavamanos con un plan de operación, aseo y mantenimiento, preferiblemente usando personal local parcialmente financiado a través de una tarifa mínima para el uso. Además de mitigar la vulnerabilidad de los migrantes, esta medida permitiría a las administraciones municipales controlar los problemas de invasión ilegal en zonas de riesgo y de salubridad pública.

Recomendación 3.7: Adoptar un enfoque diferenciado de atención para población indígena. Los grupos indígenas binacionales y retornados se encuentran en condiciones de vulnerabilidad particular. En este sentido, se recomienda adoptar medidas de respuesta diferenciadas, adaptando la normatividad a las condiciones particulares de cada grupo étnico. En particular, se recomienda establecer mecanismos que faciliten el acceso de esta

población a documentación como nacionales colombianos. También es relevante que, en áreas de mayor presencia indígena, existan procesos específicos de consulta e inclusión de población indígena, así como de adaptación de material informativo a las necesidades de estos pueblos.

Recomendación 3.8: Facilitar la adaptación académica y socioemocional de los niños, creando o adaptando programas que reconozcan las diferencias en los procesos de aprendizaje de los niños migrantes y retornados para buscar estrategias que faciliten su transición al sistema educativo colombiano y a las comunidades receptoras. Además, se debe trabajar con las escuelas y las secretarías de Educación para adaptar o crear los manuales de convivencia que incluyan el respeto, inclusión y estrategias de adaptación para niños migrantes. Se debe generar un plan de acción para la incorporación de estos niños que contenga la capacitación de profesores y personal educativo, así como actividades grupales e individuales de integración.

Recomendación 3.9: Crear una ruta crítica de protección multisectorial para los migrantes altamente vulnerables, incluyendo los niños, niñas y adolescentes, las personas discapacitadas, los ancianos o personas que no se encuentran en condiciones de ganar un sustento. A diferencia de los nacionales colombianos, estos individuos no tienen acceso a sistemas de protección social y podrían, por tanto, están en riesgo de marginalización.

Recomendación 3.10: Desarrollar estrategias de comunicación adecuadas sobre derechos, procesos y oferta de servicios orientadas hacia la población migrante y retornada. El acceso a información sobre derechos, procesos y servicios ofrecidos parece ser una barrera importante de acceso, que afecta desproporcionalmente a población vulnerable. La falta de información también se ha prestado en ocasiones para la especulación, ocasionando movimientos migratorios repentinos. Se recomienda hacer uso de mecanismos multimodales de difusión para alcanzar población de diferentes grupos etarios, con diferentes niveles de educación y en diferente condición migratoria.

Pilar 4: Propiciar el diálogo de política local, nacional y regional

La factibilidad y efectividad de las recomendaciones contempladas en los pilares 1 a 3 dependen, en gran medida, de la existencia de un ambiente propicio para su desarrollo y ejecución. El pilar 4 contempla tres áreas clave encaminadas a la creación de ese marco político y social que permita a la sociedad colombiana materializar los potenciales beneficios de la migración en el largo plazo. Estas incluyen (i)la creación de un consenso social a nivel comunitario en áreas receptoras; (ii) la construcción de un consenso político a nivel nacional y, (iii) la facilitación de acción colectiva a nivel regional. La tabla RE.4 resume las recomendaciones consideradas en el pilar 4.

Tabla RE.4. Resumen de recomendaciones - Pilar 4

Pilar 4. Propiciar el diálogo de política local, nacional y regional			
Horizonte Temporal	**Inmediato (1-3 meses)**	**Corto plazo (3 meses - 1 año)**	**Median plazo (1-3 años)**
Área 1: Crear un conceso social a nivel comunitario en áreas receptoras	4.1: Adelantar un proceso de consulta, diálogo y construcción de consenso con las comunidades receptoras		
Área 2: Construir un consenso político y social a nivel nacional		4.2: Adelantar un proceso de consenso a lo largo del espectro político y social	
Área 3: Facilicitar acuerdos regionales			4.3: Creación de una plataforma para coordinación regional de la migración venezolana 4.4: Gestión de informacion para la reunificación familiar
Nivel de gestión	Regional	Nacional	Departamental / Municipal

Creación de un conceso social a nivel comunitario en áreas receptoras. La migración tiene impactos altamente concentrados geográficamente. El éxito del proceso migratorio por ende depende en gran medida de la aceptación y la integración de los migrantes y retornados en las comunidades, particularmente en aquellas en las que se concentran en mayor número.

Recomendación 4.1: Adelantar un proceso de consulta, diálogo y construcción de consenso con las comunidades receptoras, orientado a asegurar la adecuada integración social y económica de los migrantes y retornados. Esto implica involucrar a los habitantes de áreas receptoras en la identificación de impactos de la migración, la formulación y la implementación de soluciones de desarrollo de base comunitaria. El alcance y priorización de respuestas de mitigación de vulnerabilidades de población local contempladas en el pilar 2 deben ser particularmente informadas por este proceso.

Construcción de un consenso político a nivel nacional. Construir un consenso entre las principales fuerzas políticas del país sobre los principios básicos de la política de inmigración nacional es importante para evitar la manipulación del fenómeno migratorio y asegurar la efectiva implementación de las medidas.

Recomendación 4.2: Adelantar un proceso de consenso a lo largo del espectro político y social sobre los aspectos claves de las políticas migratorias de Colombia. El liderazgo político y el papel de las autoridades como la academia, la Iglesia y los gremios son fundamentales, como ha sido demostrado de forma global en contextos tan diferentes como Turquía, Paquistán, Uganda y un número de países miembros de la OCDE. Esto también apunta a la necesidad de construir un consenso amplio sobre los elementos claves de las políticas de inmigración y a trabajar de forma estrecha con agentes que puedan influir la percepción de la gente hacia la migración.

Facilitación de acción colectiva a nivel regional. Un número relativamente alto de migrantes están en transición hacia otros países, con base en la expectativa de que en esos países se les garantizará los derechos necesarios para restablecer sus vidas. En caso de que esos países establecieran políticas migratorias restrictivas (por ejemplo, ofreciendo condiciones para quedarse que son menos favorables que en Colombia) se reduciría el alcance de la migración transitoria y podría, por tanto, resultar en un mayor número de migrantes con intención de permanencia en Colombia. Por esto, es necesario gestionar el riesgo de sobreconcentración de migrantes en un número reducido de países. Los mecanismos regionales de homogeneización de política migratoria y de respuesta serán claves para mitigar dicho riesgo. La experiencia internacional sugiere que una aproximación regional a la migración bajo la cual otros países latinoamericanos receptores de migrantes desde Venezuela den beneficios similares de permanencia, empleabilidad y acceso a servicios a los migrantes conlleva una mejor distribución del impacto migratorio.

Recomendación 4.3: Creación de una plataforma para coordinación regional de la migración venezolana. Construyendo sobre las lecciones aprendidas por otros esfuerzos regionales en migración en contextos tan diversos como la Unión Europea o la Autoridad Intergubernamental sobre el Desarrollo de África Oriental (IGAD por sus siglas en inglés), esta recomendación comprende tres acciones principales:

- **Acción 1: Fortalecimiento de la base analítica regional y nacional,** a través del desarrollo de un sistema regional de monitoreo biométrico (conectado al sistema de identificación descrito en la recomendación 1.2 de este documento); la homogeneización de definiciones, la recolección de datos y el monitoreo de variables críticas a nivel regional; la realización de análisis de impactos a nivel regional y nacional (similares al presente análisis) que provea una base común de entendimiento del fenómeno migratorio a todos los países afectados; y la priorización y formulación de estrategias regionales de respuesta.
- **Acción 2: Formulación de planes de acción nacionales y regionales,** incluyendo la identificación de áreas de respuesta prioritarias tanto a nivel nacional como regional; el establecimiento de protocolos regionales de atención a migrantes, incluyendo registro, monitoreo, atención básica y vínculos con sistemas de protección social; la facilitación de toma de decisiones interinstitucionales e internacionales en temas claves (salud, migraciones, empleo, registro, etc.); y la alineación de respuestas con sistemas nacionales y regionales.
- **Acción 3: Plataforma regional de coordinación de respuestas e intercambio de información,** por medio del diseño e implementación de respuestas a impactos de naturaleza regional; la facilitación de intercambios de experiencias y buenas prácticas; y la movilización de fondos regionales para el desarrollo y diseminación de buenas prácticas.

Recomendación 4.4: Gestión de información para la reunificación familiar. El RAMV muestra que más de un tercio de migrantes venezolanos reporta separación de su grupo familiar. Por tanto, se hace necesario desarrollar protocolos de intercambio de información entre países de destino para facilitar la reunificación de grupos familiares. Las experiencias tanto de manejo migratorio por razones económicas como de refugiados en Europa, Medio Oriente y Norte de África incluyen la implementación de mecanismos de registro e intercambio de información entre entidades para facilitar la reunificación de familias.

Contexto

Colombia enfrenta un movimiento migratorio sin precedentes motivado, principalmente, por la crisis económica, política y social que atraviesa Venezuela. Colombia y Venezuela comparten 2.219 km de frontera terrestre, razón por la cual los dos países han tenido históricamente una relación estrecha. Lo frontera colombo-venezolana es la más extensa del país y una de las más activas económicamente, con casi 8% de la población colombiana viviendo en los departamentos que colindan con Venezuela.[23] Esta cercanía geográfica explica en parte los fuertes lazos económicos y sociales que han unido a los dos países. Históricamente, Colombia ha sido un país con un alto nivel de emigración, siendo Venezuela el principal destino migratorio de colombianos. Entre 1950 y 1980, miles de colombianos migraron a Venezuela debido al crecimiento de la economía venezolana, los lazos familiares y culturales entre los dos países y el progresivo deterioro de las condiciones de seguridad en Colombia.[24] Sin embargo, esta tendencia se ha revertido en los últimos años. La inestabilidad económica, institucional y política que atraviesa Venezuela han motivado el exilio y emigración hacia otros países de la región, siendo Colombia el país del mundo que más venezolanos alberga actualmente.

La crisis económica de Venezuela puede ser catalogada como una de las más severas de la historia económica reciente. El desplome del precio internacional del petróleo en 2014 y un inadecuado manejo de la política económica profundizaron la crisis política y social hasta convertirla en 2017 en la mayor recesión en la historia del hemisferio occidental. Actualmente, la economía venezolana padece estanflación, devaluación, crisis inmobiliaria, exacerbado endeudamiento externo y una contracción de la demanda agregada que se ha traducido en reducciones de más del 35% en el producto interno bruto (PIB) en los últimos cuatro años.

Esta ha derivado en el incremento de los niveles de pobreza y el deterioro del bienestar del pueblo venezolano. El país vive una grave escasez de alimentos y medicinas, productos que eran principalmente importados, con importantes impactos en la salud y el bienestar de la población. Una inflación anual cercana a 500.000%, a septiembre de 2018, y la merma del salario real han generado que cerca del 90% de la población viva en condiciones de pobreza.[25] En el 2017, los venezolanos perdieron un promedio de 11 kg de peso corporal, mientras un 60% de la población reportó no tener suficientes recursos para alimentarse.[26] Asimismo, el deterioro de las finanzas públicas ha impactado la provisión de servicios de salud, llevando a un incremento importante en casos de sarampión y difteria, enfermedades antes erradicadas, así como de tuberculosis y paludismo.

Al deterioro de la economía, se suma un progresivo detrimento en las condiciones políticas y sociales del país. Venezuela es hoy el país más violento de América Latina, y el segundo a nivel mundial, con una tasa de homicidios de 89 personas por cada 100 mil habitantes.[27] Adicionalmente, en los últimos años se ha registrado un incremento

[23] Los departamentos que se ubican en la frontera colombo-venezolana incluyen Arauca, Boyacá, Cesar, Guainía, La Guajira, Norte de Santander y Vichada.
[24] ACNUR (Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados), OIM (Organización Internacional para las Migraciones, PMA (Programa Mundial de Alimentos). "Resultados de Caracterización Inter-agencial". 2018.
[25] Universidad Simón Bolívar (USB), la Universidad Central de Venezuela (UCV) y la Universidad Católica Andrés Bello (UCAB) (2017), Encuesta de Condiciones de Vida (ENCOVI).
[26] Ibid.
[27] Observatorio Venezolano de Violencia. Informe OVV de Violencia 2017, 2017.

en la tasa de robos, extorsiones y secuestros, así como de la violencia inter-ciudadana relacionada con la competencia por adquirir bienes de consumo básico. Igualmente, reportó el surgimiento de nuevas modalidades del delito asociadas a la captación de la renta económica derivada del control y comercialización de dichos bienes. Finalmente, la violencia doméstica también se ha exacerbado debido al hambre, la cual ha obligado a una administración estricta de los pocos recursos disponibles, provocándose situaciones de violencia de pareja o maltrato infantil inéditas en el país.[28]

La migración desde Venezuela a Colombia sucede en un contexto de transición para Colombia en materia de seguridad, económica y política. Colombia ha dado pasos críticos hacia la finalización del conflicto interno que ha cobrado más de 220 mil vidas, como la firma de los acuerdos de paz con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia -Ejército del Pueblo (FARC-EP) y la iniciación de diálogos con la guerrilla del Ejército de Liberación Nacional (ELN). Las estadísticas de confrontaciones armadas, secuestros y ataques terroristas muestran un cambio positivo en la seguridad de Colombia desde las negociaciones de paz.[29] A pesar de esto, el postconflicto enfrenta un número de retos significativos, los cuales pueden llevar al surgimiento de nuevos tipos de violencia e incluso el resurgimiento del conflicto, y que pueden ser exacerbados con la migración venezolana. Primero, el conflicto armado continúa en varias regiones, incluyendo Arauca, una de las principales áreas receptoras de población migrante, donde las acciones armadas han aumentado debido a la aparición de disidencias y nuevos grupos armados. Segundo, la porosidad de la frontera, la cual facilita la realización de actividades ilegales muchas veces conexas a grupos armados como el contrabando y el narcotráfico. Tercero, la crisis política y económica en Venezuela aumenta los factores de riesgo entre los migrantes, haciéndolos vulnerables al reclutamiento forzado por grupos armados ilegales y bandas criminales.

A pesar de los logros recientes en materia económica, Colombia todavía enfrenta retos como la desigualdad. Colombia, recientemente, ha consolidado su estatus como economía emergente al ingresar como miembro de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) el pasado mes de mayo. Aun así, el país continúa enfrentando retos estructurales para su desempeño económico, incluyendo la desigualdad territorial del desarrollo, altos niveles de concentración de medios productivos como la tierra, el costo económico que las décadas de conflicto dejaron en los municipios más afectados y la necesidad de incrementar su productividad y diversificar su economía hacia industrias no extractivas. Algunos de estos retos se concentran en áreas de frontera, las cuales se caracterizan por sus déficits de desarrollo, su afectación por el conflicto armado y la concentración de su economía en industrias extractivas como la del carbón y el petróleo.

[28] Ibid.
[29] FIP (Fundación Ideas para la Paz). Informe periódico parte de la campaña "Instinto Vida" de homicidios basados en datos de la Policía Nacional de Colombia, 2016.

En el ámbito político, el país ha transitado hacia una nueva administración, la cual determinará una nueva agenda de desarrollo en los próximos cuatro años. Los colombianos han elegido un nuevo presidente el pasado 17 de junio, el cual tomó posesión de su cargo el 7 de agosto. Esto acarreará ajustes al enfoque económico, político y social que el país ha tenido en los últimos ocho años de gobierno. Dadas las perspectivas de la situación socioeconómica en Venezuela, y teniendo en cuenta las tendencias migratorias en meses recientes, se anticipa que la migración desde Venezuela será uno de los retos institucionales, fiscales y sociales más significativos que enfrentara la nueva administración. A nivel local, el reto de fortalecer las instituciones seguirá presente para garantizar la prestación de servicios en todo el territorio y la inclusión de las poblaciones vulnerables.

Características de la migración desde Venezuela a Colombia

Magnitud, tipología y tendencias de la migración desde Venezuela a Colombia

La Organización Internacional para las Migraciones (OIM) estima que a junio de 2018 más de 2,3 millones de venezolanos han dejado su país. Como ya es común en este tipo de fenómenos, la mayoría de venezolanos se ha dirigido a países vecinos. En efecto, cerca de un 40% de los migrantes habría migrado a Colombia a septiembre del 2018. Debido a su proximidad geográfica y a los estrechos lazos comerciales, culturales y familiares que lo une con Venezuela, Colombia se ha convertido en el principal receptor de migrantes del vecino país.

La migración se ha acelerado significativamente en los años y meses más recientes. El número de venezolanos en el exterior pasó de 0,7 millones en el 2015 a 2,3 millones en septiembre del 2018, de los cuales cerca del 30% habría dejado el país en los últimos nueve meses de dicho período. Aun cuando no hay datos consolidados de la migración desde Venezuela para 2018, el número de migrantes reportados por las autoridades migratorias de los diferentes países receptores indica una aceleración significativa del flujo durante 2018. En Colombia, el número de migrantes en junio de 2018 era 2,3 veces mayor que en diciembre de 2017. En Perú se estima que el número de migrantes se ha duplicado entre diciembre de 2017 y junio de 2018.[30]

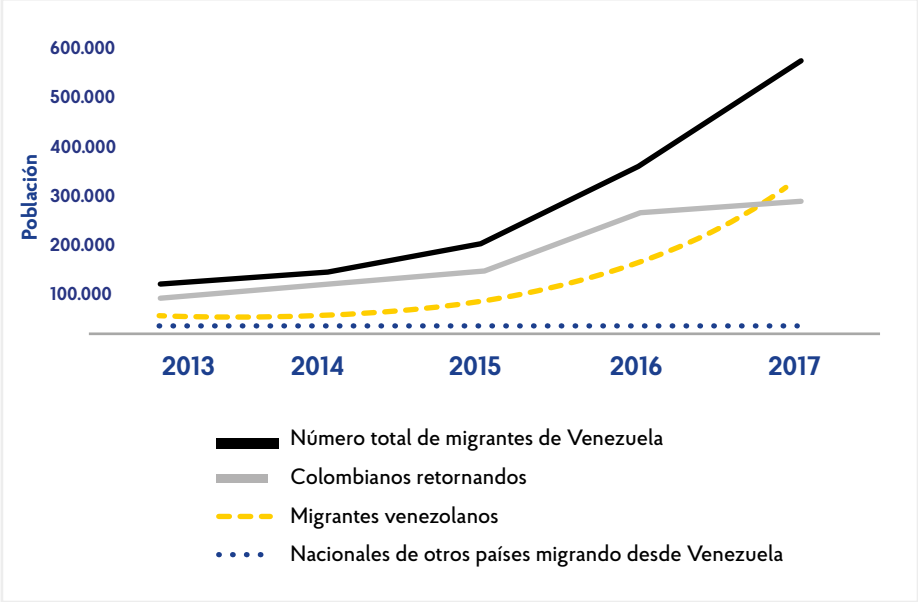
El flujo de población que sale de Venezuela es considerado como una migración mixta. Esta población está compuesta por migrantes económicos, población retornando a sus países de origen y, en menor proporción, solicitantes de refugio. En varios países de destino, incluyendo Argentina, Brasil y Uruguay, los migrantes venezolanos están regularizando su estatus migratorio a través del marco normativo de cada país, que incluye acuerdos para ciudadanos miembros de Mercado Común del Sur (Mercosur). Otros países como Perú y Colombia han desarrollado instrumentos migratorios especializados para esta población con el fin de incentivar su regularización y dar acceso a esta al mercado laboral y a servicios básicos como salud y educación. A nivel regional, cerca de 282.180 venezolanos han solicitado el reconocimiento formal y protección como refugiados, lo cual representa un aumento de más de 70 veces el número solicitudes de refugio por parte de venezolanos en 2014. Perú es el país que mayor número de solicitudes de asilo ha recibido desde 2014 (cerca de 127 mil), seguido de Estados Unidos y Brasil, con aproximadamente 68 mil y 32 mil solicitudes, respectivamente.[31]

La migración desde Venezuela hacia Colombia que inicia en el 2015 ha tenido tres momentos distintivos, siguiendo una tendencia dramáticamente ascendente. El Gobierno colombiano reconoce tres etapas en el proceso migratorio desde Venezuela. La primera, en agosto 2015, con la expulsión de 2 mil colombianos, y el retorno masivo de alrededor de 20 mil más residentes en el vecino país. La segunda, de 2015 a 2017, período en el que hubo un aumento significativo de migrantes, alcanzando un estimando de 550 mil nacionales venezolanos en Colombia al final del año. La tercera etapa, durante el 2018,

[30] Datos reportados por Migración Colombia y la Superintendencia General de Migraciones de Perú.
[31] UN High Commissioner for Refugees (UNHCR). Operations Portal for Refugee Situations. Venezuela Situation. June 15, 2018.

en la cual han ingresado a Colombia más de 385 mil. Según datos de la gran encuesta integrada de hogares (GEIH) de Colombia, se estima que entre 2014 y 2015, el *stock* de población que residía en Colombia, que reportaba vivir en Venezuela 12 meses antes, se incrementó cerca de 75%. Para los años 2016 y 2017, estos incrementos alcanzaron el 114% y el 68% respectivamente (figura 1), tendencias que coinciden con la profundización de la crisis económica en el vecino país.[32]

Figura 1. Población migrante desde Venezuela 2013-2017 (población viviendo en Venezuela 5 años antes de la entrevista)



Fuente: cálculos del Banco Mundial con base datos del DANE (Departamento Administrativo Nacional de Estadística).

Se estima que aproximadamente 1.235.593 personas con intención de permanecía han ingresado a Colombia desde Venezuela, incluyendo colombianos retornados y migrantes regulares e irregulares, además de un número importante de migrantes pendulares y en tránsito hacia otros países. Para septiembre del 2018 habrían retornado más de 300 mil colombianos desde Venezuela, unos 468.428 venezolanos estarían con un estatus migratorio regular en el país, mientras que 361.399 estarían en proceso de regularizar su estadía. Adicionalmente 105.766 venezolanos con intención de permanencia en Colombia tendrían un estatus de irregularidad, principalmente por haber ingresado a través de un punto fronterizo no regulado o por vencimiento de su tiempo de estadía en el país. De acuerdo con las estadísticas de Migración Colombia, durante los primeros 9 meses de 2018 unos 724.036 venezolanos habrían hecho tránsito por Colombia hacia otro país. De los 1.624.915 venezolanos que tienen tarjetas de movilidad fronteriza (TMF), expedidas para facilitar el flujo pendular ordenado desde Venezuela, un promedio de 45 mil personas la usan diaramiente para migración pendular, con el fin de adquirir medicamentos, acceder a servicios de educación o salud, o realizar compras en áreas fronterizas, retornando a sus hogares en Venezuela (figura 2).

[32] Gerencia de Frontera. Presentación para el Banco Mundial Somos Frontera: Seguridad, Control, Solidaridad, 2018.

Figura 2. Número de personas por tipo de migración

*Fuente: Ministerio de Relaciones Exteriores, Presentación Migración Venezolana en Colombia, septiembre de 2018.

Cuadro 1

Los venezolanos ¿migrantes o refugiados?

La determinación del estatus de refugiado es una responsabilidad del gobierno receptor, la cual se determina de acuerdo con las convenciones internacionales en la materia de las que se hace parte.

En el caso de Colombia, esto incluye la Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, su Protocolo de 1967 y la Declaración de Cartagena sobre Refugiados de 1984 (que extiende la definición de refugiados para incluir a "personas que han huido de sus países porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público").

En la actualidad, Colombia ha provisto el estatus de refugiado a un pequeño número de venezolanos y personas de otras nacionalidades, basándose en la revisión de sus situaciones particulares y ciñéndose a las características que definen la condición de refugio. Casi la totalidad de los inmigrantes venezolanos no solicitan el estatus de refugio, debido, principalmente, a que no cumplen con las características que les daría acceso al referido estatus (como son las amenazas a su vida, libertad y seguridad). Mas bien, son considerados migrantes económicos, ya que su principal motivación para migrar es la búsqueda de mejores condiciones económicas para ellos y sus familias.

Los observadores internacionales han informado que ciertos grupos específicos en Venezuela están siendo afectados de forma desproporcional y necesitan protección internacional. Hacen notar que la crisis económica ha sido gestionada por el Gobierno de forma tal que ha afectado desproporcionadamente a grupos o individuos específicos. También informan que la mayor parte de la violencia es discriminatoria, dirigida a individuos o grupos seleccionados. Los grupos especialmente afectados son: individuos percibidos como opositores al Gobierno, personas con profesiones o posiciones susceptibles a extorsiones, personas percibidas por los grupos criminales con control territorial como opositores, miembros de comunidades indígenas (en particular los envueltos en disputas territoriales) y otras minorías como individuos LGBT.

Independientemente de su estatus migratorio, los movimientos actuales comparten características claves con las crisis de refugiados que se han presentado en otros países. Esto incluye una llegada muy rápida de personas (la migración económica tradicional tiende a ser más lenta) y una proporción relativamente alta de personas en condiciones de vulnerabilidad socioeconómica. Ello tiene consecuencias significativas en relación con los potenciales impactos al desarrollo en Colombia.

Respuesta del Gobierno colombiano

Es la primera vez que Colombia recibe un flujo masivo de migrantes. Esto ha cambiado su tasa negativa de migración neta, la cual históricamente ha sido de -1,6 personas por cada mil habitantes entre 1985-1990 y de -0,6 entre 2010-2015.[33] Como resultado de mejoras en asuntos de seguridad, desempeño económico y el ingreso de Colombia en tratados regionales de integración como el Mercosur y la Alianza del Pacífico, la inmigración permanente y temporal hacia Colombia se duplicó entre 2013 y 2014. También el flujo de migrantes irregulares ha ido en ascenso. Entre enero de 2012 y agosto de 2016 se detectó el ingreso de 35.241 migrantes irregulares, donde el 78% eran de origen cubano y haitiano, muchos de los cuales tenían como destino final Estados Unidos.[34] Sin embargo, el proceso migratorio venezolano ha logrado revertir las tendencias migratorias del país, particularmente en los últimos dos años, cuando la migración se ha acelerado.

La respuesta de las autoridades colombianas a la migración ha sido solidaria y efectiva. Los más de 2.200 kilómetros de frontera se extienden por terrenos remotos y geográficamente exigentes, incluyendo serranías, ríos, áreas selváticas y desiertos. Por ende, cerrar la frontera resulta para Colombia una alternativa logísticamente imposible, la cual solo divergiría los flujos migratorios hacia pasos ilegales, fortaleciendo las organizaciones al margen de la ley que los controlan. Colombia, por ende, ha optado por la opción más eficiente y económicamente viable, manteniendo sus fronteras abiertas. El Ministerio de Relaciones Exteriores ha facilitado las operaciones en materia migratoria, incrementando su capacidad logística y humana en la frontera colombo-venezolana. La Unidad Nacional de Gestión de Riesgos (UNGR) también se ha movilizado a estas zonas, prestando apoyo logístico y humanitario. La priorización del manejo migratorio ha permitido al país focalizar sus recursos en dar respuesta a las necesidades que están emergiendo del proceso y la provisión de apoyo humanitario a la población migrante.

La respuesta del Gobierno puede dividirse en tres paquetes de medidas, correspondientes a las tres etapas migratorias antes identificadas. En el 2015, y para hacer frente a la expulsión y retorno de 22 mil colombianos desde Venezuela, el Gobierno nacional creó unidades de control en los tres puntos principales de la frontera (La Guajira, Norte de Santander y Arauca), integrando múltiples entidades gubernamentales a nivel nacional y local. Igualmente, se hizo un plan integral en materia de salud, garantizando atención universal de urgencias y de partos y dando acceso directo al régimen subsidiado para retornados colombianos y sus familias. También se flexibilizaron los requisitos para que los menores en edad escolar accedan a educación básica sin necesidad de presentar documentos y se implementó un corredor humanitario para facilitar que niños venezolanos y colombianos que estudian en Colombia puedan continuar con su proceso educativo. Igualmente, se prestó asistencia humanitaria, incluyendo la construcción de cinco albergues, donde se entregaron paquetes de asistencia humanitaria y se llevaron a cabo jornadas de salud

[33] En 2015 se cuentan oficialmente 61.901 migrantes extranjeros y 144.955 emigrantes colombianos. OEA, OCDE. (2017) Migración internacional en las Américas. Cuarto informe del Sistema continuo de reportes sobre migración internacional en las Américas (Sicremi).

[34] Citado por OEA, OCDE. (2017) Migración internacional en las Américas. Cuarto informe del Sistema continuo de reportes sobre migración internacional en las Américas (Sicremi), p 102.

(pediatría y vacunación).[35] Se realizaron esfuerzos para facilitar el retorno y la integración de la población retornada, a través de la implementación de la Ley 1565 de 2012, por medio de la cual se dictan disposiciones y se fijan incentivos para el retorno de los colombianos residentes en el extranjero. Finalmente, se fortaleció el monitoreo de los flujos migratorios desde Venezuela.

En respuesta a la segunda etapa migratoria en 2017, se tomaron nuevas medidas orientadas a mejorar la gestión de la población migrante y el acceso a servicios básicos. Teniendo en cuenta las características de la población migrante, el Gobierno desarrolló dos instrumentos para regularizar los flujos migratorios en áreas de frontera. Primero, con el objetivo de facilitar la migración pendular, el Gobierno crea la TMF, la cual da acceso al territorio nacional por un máximo de siete días, y solamente dentro de áreas de frontera jurisdiccionalmente establecidas. En total se expidieron 1.624.915 tarjetas desde su lanzamiento, hasta febrero de 2018, cuando fue descontinuada su expedición. Segundo, con el objetivo de proveer un estatus migratorio a los regulares con vocación de residencia que les permita trabajar y acceder a servicios de salud, educación y servicios financieros, el Gobierno crea el permiso especial de permanencia (PEP), el cual permite a sus tenedores, entre otros beneficios, trabajar y afiliarse al sistema de salud (contributivo o subsidiado, según sea el caso), expidiendo 68.875 de estos permisos durante esta segunda etapa migratoria. En términos de acceso a servicios, el Gobierno otorga acceso a atención de urgencias en salud, se inicia el cerco epidemiológico, se expande el acceso a educación para niños migrantes a todo el territorio nacional y se activa la atención a la primera infancia, niños, niñas y adolescentes a través del ICBF. Finalmente, junto con Cancillería, la Registraduría Nacional del Estado Civil y el acompañamiento de la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo, se implementaron medidas excepcionales para que hijos de colombianos nacidos en Venezuela puedan inscribirse de forma extemporánea al registro civil de nacimiento.[36]

En febrero de 2018 se priorizaron tres ejes de acción: (i) seguridad y control en las fronteras, (ii) solidaridad y protección de derechos humanos a migrantes y retornados y (iii) desarrollo económico y atención a retornados. Durante la tercera etapa, se amplió el término para acceder al PEP, otorgándose 112.567 permisos hasta junio de 2018. En materia de seguridad y control de fronteras, se aumentaron los controles migratorios, se fortalecieron los operativos de seguridad y se incrementó el pie de fuerza a 2.150 efectivos de seguridad. Otras medidas incluyeron el fortalecimiento de controles a empresas que contratan migrantes, la suspensión de la TMF y el fortalecimiento de Migración Colombia tanto de su capacidad tecnológica como de su personal. Con el objetivo de mejorar la coordinación interinstitucional en materia de control fronterizo, el Gobierno crea el Grupo Especial Migratorio (GEM) conformado por la Policía Nacional, el ICBF, la DIAN y Migración Colombia. El grupo tiene como objetivo ejercer control sobre el adecuado uso

[35] Gerencia de Frontera. Presentación para el Banco Mundial Somos Frontera: Seguridad, Control, Solidaridad, 2018.

[36] A diciembre de 2017, habían solicitado documentos alrededor de 107.370 personas y se estima que para junio del 2018, al menos, otros 100.000 están en proceso de solicitud.

de instrumentos migratorios como la TMF y el PEP, recuperar espacios públicos ocupados por migrantes y retornados en condición de calle, controlar el contrabando y proteger menores en condición de abandono o separados de sus padres. También se implementa el Registro Administrativo de Migrantes Venezolanos (RAMV), el cual, a junio 8 de 2018, registró 442.462 migrantes venezolanas irregulares pertenecientes a 253.575 hogares.

En materia de protección de derechos humanos a migrantes y retornados, se fortaleció la respuesta institucional en materia de salud, educación y protección social. Se autorizó la instalación de centros de atención al migrante, los cuales proveen albergue, alimentación e información y facilitan el transito del migrante. Se diseñó e implementó el protocolo de protección a menores del ICBF y se facilitó la reunificación familiar y el traslado a comunidades receptoras a través de la Cruz Roja. Bajo este tercer paquete también se garantizó el acceso a atención en salud de urgencias, la vacunación de todas las personas susceptibles que no cuenten con su esquema para la edad y/o condición y se fortaleció el cerco epidemiológico, particularmente para la prevención de enfermedades transmisibles y eventos de interés en salud pública, como difteria y sarampión. Por su parte, se permitió el acceso a educación preescolar, básica y media para migrantes independientemente de su estatus migratorio, documentación y posibilidad de certificar estudios ya realizados y se brindaron orientaciones a las entidades territoriales certificadas (ETC), a través de circulares, sobre el proceso para permitir dicho acceso. Adicionalmente, se dio acceso al Plan de Alimentación Escolar (PAE) y al servicio de transporte escolar de acuerdo con las condiciones del estudiante, independientemente de su procedencia. Finalmente, a través del decreto 1288 de julio 25 de 2018, se modificó el PEP para garantizar el ingreso de personas inscritas en el RAMV a la oferta institucional. A octubre de 2018, cerca de la mitad de migrantes irregulares inscritos en el RAMV estarían en proceso de regularizar su estatus migratorio.[37]

En materia de integración laboral de la población retornada se reforzó la atención a nivel local. Se fortalecieron nueve centros de referenciación y oportunidad para el retorno, se incrementó el acceso a inscripción del registro civil de nacimiento y la afiliación al régimen subsidiado de salud, la cual se viene facilitando desde 2015. Asimismo, el Ministerio del Trabajo ha promovido la inserción laboral de los retornados con una ruta de empleo y con su referenciación a proyectos productivos que benefician tanto a ellos como a la población receptora. Estos proyectos forman parte de programas, que ya están en curso, de otros entes gubernamentales como el Ministerio de Trabajo, el Ministerio de Comercio, el Ministerio de Transporte y el Departamento de Prosperidad Social, entre otros.

Una de las medidas más importantes fue la creación de la Gerencia de Frontera. Dicha gerencia, encargada de la coordinación de la respuesta institucional a la migración, reporta directamente al Presidente de la República. Dicha gerencia, junto con la UNGR,

[37] Los niños, niñas y adolescentes venezolanos que no cuentan con un estatus migratorio se les asigna un código automático otorgado por el Simat denominado el Número Establecido por la Secretaría de Educación (NES), el cual es asignado a los estudiantes que, al momento de matricularse, por alguna razón, no cuentan con un documento de identidad. Este es un número de identificación temporal, por lo tanto, el padre de familia debe comprometerse ante la institución educativa a legalizar la situación migratoria del menor y, de no regularizarla, los estudiantes no pueden obtener el grado correspondiente a los estudios realizados.

Migración Colombia, OIM y el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), lanzó el Registro Administrativo de Migrantes Venezolanos, el cual busca registrar a los migrantes en situación irregular e identificar sus características en material de salud, educación, protección social, orientación sexual, autorreconocimiento y empleo. Este registro, finalizado el 8 de junio de 2018, ha facilitado la toma de decisiones de política pública, particularmente en lo relacionado al manejo de la migración irregular.

Respuesta de cooperantes, organizaciones nacionales e internacionales y comunidades receptoras

La comunidad de cooperantes internacional se ha solidarizado con el país para dar respuesta a necesidades asociadas con la migración. A junio del presente año, la comunidad internacional había movilizado USD 84,8 millones en cooperación para dar respuesta a las demandas de la migración en Colombia. La Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) ha sido el principal cooperante internacional, movilizando USD 40,5 millones, incluyendo recursos de emergencia y una solicitud adicional por USD 18 millones, encaminados a apoyar esfuerzos relacionados con el registro de migrantes, asistencia alimentaria, salud y estabilización económica. Parte de estos recursos se han destinado a financiar actividades de las agencias del Sistema de Naciones Unidas, el cual ha movilizado recursos adicionales por USD 18,6 millones, particularmente a través de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) en temas de caracterización y análisis de información; el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), el cual se ha focalizado en diferentes aspectos de protección, integración social, información y documentación; el Programa Mundial de Alimentos (PMA) en seguridad alimentaria; y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (Unicef) en temas de protección a la niñez, agua y saneamiento básico, nutrición y educación. Durante la reunión de la Asamblea General de las Naciones Unidas, el Gobierno Estadunidense anunció un paquete de ayuda adicional por USD 49 millones para dar respuesta a esta migración.

Otras agencias y donantes bilaterales también han realizado contribuciones importantes para hacer frente a este fenómeno. La Unión Europea ha movilizado USD 4,9 millones y donantes bilaterales han contribuido con cerca de $20,7 millones. Por su parte, el Comité Internacional de la Cruz Roja, la Federación Internacional de la Cruz Roja y la Sociedad Nacional de la Cruz Roja han dado apoyo en temas de detenciones, reunificación familiar, vacunación, apoyo a procesos de tránsito y kits básicos de aseo y alimentación, entre otros.[38]

[38] Otras agencias de Naciones Unidas movilizadas para dar respuesta humanitaria al proceso migratorio incluyen: OCHA, en coordinación y apoyo logístico, Fondo de Población de las Naciones Unidas (FPNU), la Organización Mundial de la Salud (OMS), la Organización Panamericana de la Salud (OPS) y ONU Mujeres en temas de protección,particularmente, relacionados con violencia sexual y de género. Además de estas, otras organizaciones han realizado propuestas bajo la solicitud de recursos adicionales, incluyendo la Organización Iberoamericana para la Educación la Ciencia y la Cultura (OIE), en educación; la Organización Internacional para el Trabajo (OIT), en medios de vida; y Onusida, en temas de salud. UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), 2018.

A pesar de esto, el desembolso de los recursos de cooperación ha sido limitado y su coordinación y alineación con las prioridades del Gobierno han resultado complejas. A pesar de haberse gestionado un total de USD 84 millones, a la fecha, julio de 2018, solo USD 4 millones habrían sido ejecutados por las diferentes agencias debido a demoras en los desembolsos y otras limitaciones logísticas. La mayoría de recursos se ejecutan a través de ONG, lo cual limita la capacidad del Gobierno de direccionar recursos hacia los sectores que experimentan mayores impactos, como salud y educación. Con el fin de dar mejor seguimiento a las actividades de las diferentes agencias, se creó el Grupo Interagencial de Flujos Migratorios Mixtos, coliderado por OIM y ACNUR, el cual coordina la acción de las agencias de Naciones Unidas y ONG internacionales. Se espera que dicho mecanismo genere mayor claridad sobre las actividades implementadas en terreno y mejore la coordinación de esfuerzos con autoridades locales.

Ejemplos de iniciativas de cooperantes internacionales

Cuadro 2

La Organización Internacional para las Migraciones (OIM) ha movilizado apoyo en cuatro pilares focalizados en mitigar las condiciones de vulnerabilidad de los migrantes.

El primer pilar incluye la aplicación de la matriz de seguimiento de desplazamiento (DTM por sus siglas en inglés) para la captura, procesamiento y diseminación de información sobre migrantes en múltiples dimensiones, incluyendo localización, vulnerabilidades y necesidades. En el segundo pilar, la información provista por los resultados del DTM alimenta un Índice de Vulnerabilidad del Migrante, el cual es usado para definir los protocolos de respuesta y de monitoreo necesarios. Una vez que dicho índice es calculado, y si el marcador muestra un nivel de vulnerabilidad alto, se activa el tercer pilar de apoyo, que consta de la movilización de un profesional psicosocial que provee acompañamiento al migrante para formular un plan de acción que le permita mitigar su condición de vulnerabilidad. Finalmente, bajo el cuarto pilar, y siguiendo el plan de acción diseñado, OIM provee el apoyo necesario en materia de refugio, transporte y/u orientación sobre programas pertinentes, y realiza un proceso de monitoreo usando métodos variados (redes sociales, entrevistas telefónicas, email, etc.) para monitorear la evolución de sus condiciones de vulnerabilidad.

Por su parte, ACNUR, además de proveer ayuda humanitaria a la población venezolana y retornada, ha apoyado dos actividades claves para facilitar el proceso de llegada. En primer lugar, ha desarrollado mecanismos de acceso a información crítica para los venezolanos, incluyendo información sobre regularización migratoria y protección internacional; registro civil, nacionalización y naturalización; acceso a servicios como salud, protección a niños, niñas y adolescentes, educación y servicios de empleo; protección a derechos fundamentales (a través de personerías y defensorías, por ejemplo) y seguridad. Para esto, ha instaurado centros de atención al migrante y refugiado, ubicados en los puntos fronterizos de mayor flujo de venezolanos, y ha desarrollado material comunicacional como cartillas, que describen paso a paso la ruta crítica para acceso a servicios. En segundo lugar, ha promovido la integración social adelantando una campaña antixenofobia llamada “Somos Panas Colombia” que busca que los colombianos se tomen el tiempo de reconocer y entender la historia de los venezolanos y, con esto, poder solidarizarse con ellos. La campaña alcanzó 10 millones de personas y está en proceso de replicarse en Ecuador, Perú y Brasil.

Un número de organizaciones de sociedad civil nacionales e internacionales también se han movilizado para responder a esta situación, esfuerzos que deben ser fortalecidos. Organizaciones internacionales como el Consejo Noruego para Refugiados (NRC), Save the Children, la Federación Luterana Mundial y organizaciones nacionales y locales como Pastoral Social están llevando a cabo acciones claves en protección como provisión de albergue a migrantes en situación de calle, apoyo psicosocial, seguridad alimentaria, asesoramiento jurídico y salud, comedores comunitarios locales y campañas antixenofobia, entre otros. Es necesario fortalecer las acciones de las organizaciones locales, las cuales han resultado ser un aliado importante en la respuesta a las necesidades derivadas de la migración.

Con excepción de algunos brotes aislados de xenofobia, la solidaridad de la población local, particularmente de aquellos más vulnerables, es sobresaliente. Los colombianos se han movilizado de forma generosa en favor de los migrantes venezolanos y retornados. Empresas e individuos de todos los estratos económicos financian con sus donaciones comedores comunitarios, sitios de albergue, materiales y uniformes escolares y servicios de salud, entre muchas otras cosas. Es de resaltar que dicha solidaridad también es visible en las áreas donde la población migrante y retornada se está asentando, las cuales, a pesar de su vulnerabilidad, se han movilizado para proveer refugio, alimentación y acceso a servicios básicos a los migrantes y retornados.

Perfil de los migrantes

El perfil de los migrantes desde Venezuela ha variado en el tiempo en términos de nacionalidad y estructura familiar. Antes de 2015, cerca del 75% del flujo migratorio estaba constituido por colombianos que retornaban al país, lo cual les permitió acceder a servicios, con un 62% de los retornados colombianos estando afiliados al sistema de salud colombiano. Esta población era también mayoritariamente constituida por individuos menores a 40 años (76%), siendo 25% de estos menores de 18 años, y contaba con al menos educación media o inferior en mayor proporción a aquellos de áreas receptoras. A partir del 2016, se registra un aumento en el flujo migratorio de personas nacidas en Venezuela, incrementándose en 120% frente a 2015. En esta fase también se observa mayor presencia de menores de 18 años (52% de los migrantes nacidos en Venezuela), lo que sugiere que son grupos familiares quienes migran y no solo individuos con intención de generación de remesas. Ya en 2017, la población migrante es mayoritariamente venezolana (70%), lo que dificulta el acceso a la seguridad social en salud, con solo el 16% de los migrantes venezolanos estando afiliados. Una característica transversal a los diferentes momentos de la migración es la baja presencia de adultos mayores migrantes, con menos del 2% de los migrantes siendo menores de 64 años, comparado con 9% de la población receptora (ver anexo 1).

La migración ha traído consigo la fragmentación de los hogares venezolanos con importantes implicaciones para el flujo migratorio futuro. De acuerdo con datos de la matriz de monitoreo de desplazamiento (DTM por sus siglas en inglés) de la OIM, 64% de las familias venezolanas en Colombia solo estaban conformadas por un miembro residente en Colombia (típicamente el jefe de familia o uno de los hijos de la familia original que

habita en Venezuela).[39] Más aún, 73% de las familias migrantes dejaron familiares en Venezuela. Teniendo en cuenta que el hogar promedio en Venezuela es de al menos cuatro habitantes, se podría esperar que la futura reunificación familiar de estos hogares incremente los flujos de migrantes considerablemente. Estas dinámicas se pueden ver reforzadas por la temporalidad esperada de la migración, ya que aquellas familias que deciden establecerse en Colombia lo hacen con la expectativa de habitar al menos un año en el país.

La población migrante tiene mayor probabilidad de estar desempleada y ser pobre que la población de las áreas receptoras. El desempleo de la población migrante duplica al de la población de áreas receptoras y la incidencia de pobreza tiene una tendencia creciente. Las tasas de participación laboral de la población migrante llegaron al 80% en 2017. La tasa de desempleo de los migrantes es de 22%, frente a 9% de la población nativa, proporción que se ha mantenido a lo largo del período migratorio. A diferencia de la tendencia decreciente de la pobreza dentro de la población en áreas receptoras, la mayor afluencia de migrantes se ha acompañado de una tendencia creciente en la incidencia de la pobreza dentro de este grupo, desde 38% en 2013 y hasta alcanzar un nivel del 51% en 2016. Aun cuando para el año 2017 la tendencia cedió hasta el 45%, la incidencia de pobreza todavía se mantiene casi 20 puntos porcentuales por encima de la tasa de la población receptora (ver anexo 1).

En términos de salud, la población venezolana se enfrenta a una creciente desprotección en la atención médica. Las estimaciones de la GEIH indican que el 73% de los migrantes que recién llegan desde Venezuela no tienen cobertura de salud. La situación parece aliviarse en el mediano plazo: solo 32% de los migrantes de mediano plazo (aquellos migraron entre 1 y 5 años atrás) no tiene esta cobertura. Sin embargo, los resultados contrastan notablemente con la población de áreas receptoras, cuya afiliación para el mismo período supera el 93%. La cobertura en salud está determinada en gran medida por la nacionalidad y estatus migratorio de las personas. Entre los migrantes irregulares registrados, solo el 1,1% se encuentran afiliados al sistema de salud colombiano.[40]

La migración afecta la asistencia escolar de niños y jóvenes. Mientras en Colombia la tasa neta de cobertura de asistencia de educación básica asciende a 92% de la población en este rango etario, los hogares migrantes desde Venezuela no logran vincular a los menores al sistema educativo. Para los migrantes de corto plazo (12 meses) el porcentaje de niños no matriculados está cerca del 39%, comparada con el 14% entre la población receptora. Esto podría explicarse por la situación de irregularidad de los niños y/o porque el arribo se da en períodos en que no se inician ciclos escolares. La asistencia parece mejorar en el mediano plazo, aun así, los migrantes de este sector reportan una tasa de niños no matriculados del 28%. Los impactos también se trasladan hacia la población joven. La proporción de jóvenes entre 15 y 24 años que no estudian ni trabajan es de 42% en el

[39] Una tendencia similar se observa en la información capturada por el RAMV (Registro Administrativo de Migrantes Venezolanos), el cual indicó que 64% de los hogares registrados es unipersonal.

[40] Gerencia de Frontera, RAMV (Registro Administrativo de Migrantes Venezolanos), Informe al 12 de junio de 2018.

corto plazo. Un 28% de los migrantes jóvenes de mediano plazo también se encontraba en esta situación, mientras que para la población receptora la cifra es cercana al 22% (ver anexo 1).[41]

Las condiciones de albergue y vivienda de los migrantes y retornados varía de forma significativa y condiciona las vulnerabilidades que enfrentan durante el proceso migratorio. De acuerdo con datos de la DTM, un 32% de los migrantes no tiene acceso a vivienda.[42] Esta población generalmente se ha localizado en espacios públicos como parques o vías del casco urbano de las ciudades, así como en asentamientos informales y en zonas de riesgo, donde el acceso a servicios como agua potable, alcantarillado y energía eléctrica es limitado. Tanto la situación de calle, como la ocupación de asentamientos informales, acarrea riesgos de seguridad y salud importantes para la población. No existe información detallada sobre las condiciones habitacionales de aquellos que tienen acceso a vivienda, sin embargo, durante las visitas a las diferentes áreas receptoras se encontraron múltiples casos de migrantes y retornados viviendo con familiares, así como reportes de hacinamiento, con múltiples familias compartiendo el mismo espacio habitacional.

El acceso a servicios como salud y educación varía de forma importante entre los diferentes tipos de migrantes, con la población irregular presentando condiciones particularmente adversas. Mientras que cerca de la mitad de los retornados colombianos estaban afiliados a algún régimen de salud (subsidiado o contributivo), para los migrantes de origen venezolano (regulares e irregulares) el nivel de afiliación se reduce a un 16 % de la población y para los irregulares es casi nulo, con solo 1% afiliado. Una situación similar se presenta en términos de acceso a educación, con los niños, niñas y adolescentes en situación irregular, tendiendo una tasa de inasistencia escolar 1,7 veces más alta que la de todos los migrantes de origen venezolano (regulares e irregulares) y 2,5 veces superior a la de los retornados colombianos.[43]

La condición de irregularidad responde en parte a limitaciones en términos de documentación originadas en Venezuela, así como a restricciones económicas. La población venezolana reporta restricciones para adquirir los documentos de identidad necesarios para entrar de formar regular o regularizar su estatus migratorio en Colombia a través de instrumentos como el PEP, como registros de nacimiento apostillados y pasaportes. Dichas restricciones incluyen la no expedición de los documentos mencionados por parte del Gobierno venezolano, su costo de obtención o el vencimiento, robo o pérdida de los documentos en el proceso migratorio. Esto no solo afecta el proceso de regularización de la población y, con esto, sus condiciones socioeconómicas y de vulnerabilidad en el mediano plazo, sino que además los pone en riesgo de ser víctimas de situaciones de tráfico de personas, reclutamiento forzado en áreas donde se mantiene la presencia de grupos

41 Cálculos propios con base en Departamento Nacional de Estadística (DANE), Gran encuesta integrada de hogares (GEIH), 2017.
42 OIM (Organización Internacional para las Migraciones). Matriz de monitoreo y desplazamiento (DTM), 2018.
43 Departamento Nacional de Estadística (DANE), Gran encuesta integrada de hogares (GEIH), 2017 y Gerencia de Frontera, RAMV (Registro Administrativo de Migrantes Venezolanos en Colombia). Informe al 12 de junio de 2018.

armados ilegales y que son principalmente zonas de frontera, explotación laboral, discriminación y xenofobia. Finalmente, la falta de documentos afecta el proceso de tránsito para quienes tienen intención de migrar a países diferentes a Colombia.

El anexo 2 describe la ruta crítica de acceso a servicios de cuatro individuos retornados y migrantes en su proceso de migración en Colombia. Aun cuando estas rutas críticas representan exclusivamente la situación de estos individuos, permiten dimensionar las dificultades que les impone su situación migratoria.

Distribución geográfica de la migración desde Venezuela a Colombia

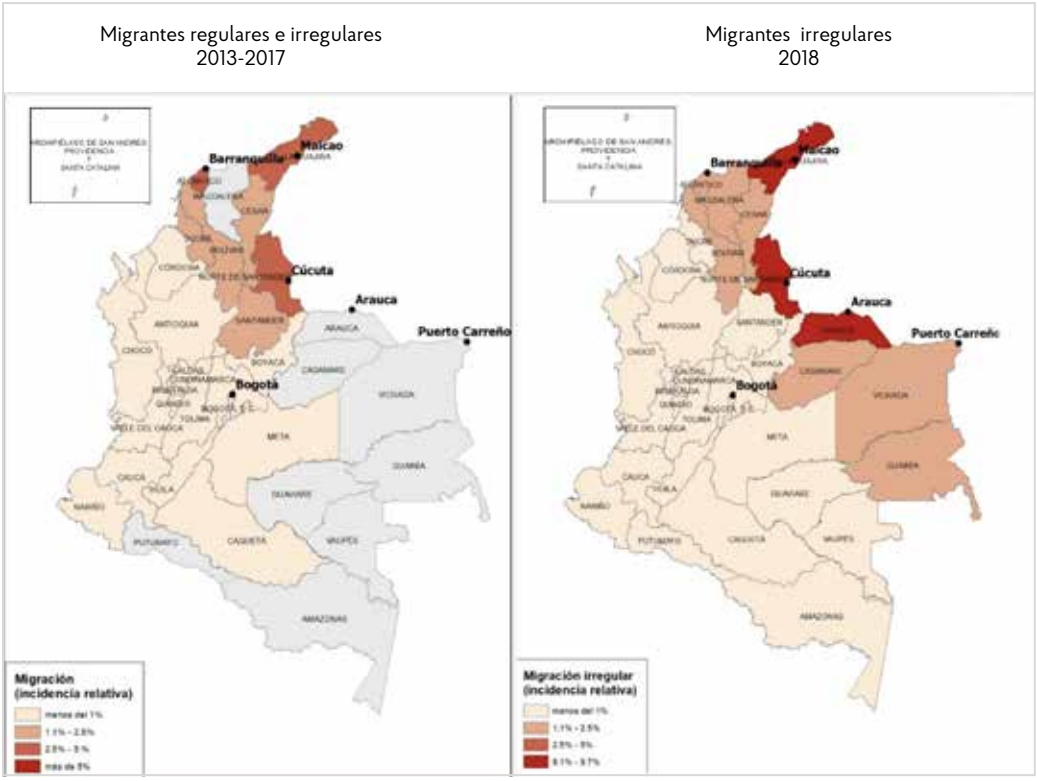
En los últimos cinco años, la migración desde Venezuela a Colombia se ha concentrado principalmente en las zonas fronterizas (Norte de Santander, Arauca y La Guajira), Bogotá y la Costa Atlántica. Cerca del 80% de los migrantes se concentran en siete departamentos.[44] Bogotá es la ciudad con mayor número de migrantes. En los últimos 5 años, se estima que la ciudad capital ha recibido entre 88 mil y 112 mil migrantes (que representa el 9,8% del total de personas provenientes de Venezuela).[45] Los departamentos de Atlántico (15%), Norte de Santander (13%), Bolívar (10%), La Guajira (8%), Antioquia (6%), Santander (5%) y Magdalena (5%) completan la lista de los que han recibido un mayor número de familias provenientes de Venezuela en este período.[46]

Las zonas fronterizas son las más afectadas por su alta incidencia relativa. El número de migrantes (regulares e irregulares) como porcentaje de la población total del departamento (incidencia relativa) en las zonas fronterizas es el más alto del país. La mayor incidencia es en La Guajira, que habría recibido en 2017 entre 40 mil y 56 mil personas, lo que representa un 4,5% de la población total de este departamento. Le siguen Norte de Santander (4,3%), Atlántico (3,1%), Sucre (2,6%), César (2,3%) y Magdalena (2,2%).

Hasta junio de 2018, la migración irregular se concentra en Arauca, La Guajira y Norte de Santander. En estos departamentos fronterizos, más del 5% de la población son migrantes irregulares. En términos relativos, Arauca es el departamento más afectado por este tipo de migración, donde los irregulares representan el 9,7% de la población total. En segundo y tercer lugar se ubican La Guajira (7,2%) y Norte de Santander (5,6%), respectivamente. En términos absolutos, estos departamentos han recibido a más de 100 mil familias provenientes de Venezuela: Arauca (16 mil), La Guajira (39 mil) y Norte de Santander (49 mil).[47]

44 Datos del RAMV (Registro Administrativo de Migrantes Venezolanos), informe al 12 de junio de 2018.
45 Estimaciones propias con base en datos oficiales de DANE (Departamento Administrativo Nacional de Estadística) y Migración Colombia.
46 Las cifras del RAMV (Registro Administrativo de Migrantes Venezolanos) Informe al 12 de junio de 2018, arrojan algunos cambios en la distribución de la población migrante como porcentaje del total del departamento: Norte de Santander (18,6%), La Guajira (16,92%), Bogotá DC (9,83%), Atlántico (9,67%), Magdalena (6,94%), Arauca (5,94%), Bolívar (5,51%), Antioquia (4,94%) y César (4,55%). Sin embargo, este registro solo considera migrantes irregulares.
47 RAMV (Registro Administrativo de Migrantes Venezolanos en Colombia). Informe al 12 de junio de 2018.

Figura 3. Número de migrantes provenientes de Venezuela como porcentaje de la población total del departamento



Fuente: cálculos del Banco Mundial con base información del DANE (Departamento Administrativo Nacional de Estadística) y de la Gerencia de Frontera.

Villa del Rosario y Paraguachón son los principales puntos de entrada. Ocho de cada diez migrantes ingresan al territorio colombiano por vía terrestre a través del puente Simón Bolívar, en la ciudad de Villa del Rosario (43%), o a través de La Guajira (45%).[48] Adicionalmente, hay otros puntos fronterizos como Arauca, Puerto Carreño y Puerto Inírida.

La mayoría de los migrantes llega por la frontera terrestre, pero se dispersan orgánicamente hacia el resto del país u otros países de destino como Perú, Ecuador y Chile. Las cifras preliminares indican que incluso aquellos sin estado migratorio regular residen en zonas diferentes al primer punto de entrada en territorio colombiano. Los estrechos vínculos familiares, comerciales e históricos que los unen juegan un papel determinante en la elección del destino final.

Características de áreas receptoras

Las zonas receptoras de la migración desde Venezuela en Colombia pueden clasificarse

[48] Datos del RAMV (Registro Administrativo de Migrantes Venezolanos en Colombia). Informe al 8 de mayo de 2018.

en tres tipos: (i) zonas fronterizas rezagadas[49] como Maicao y Puerto Carreño, (ii) zonas fronterizas de desarrollo mixto y densamente pobladas como Cúcuta-Villa del Rosario y Arauca, y (iii) áreas metropolitanas con alta incidencia, tales como Barranquilla y Bogotá.

Para clasificar las regiones del país en estas tipologías, se creó un Índice de Rezago Territorial (IRT)[50] y se utilizó un análisis de clústeres.[51] Una descripción más detallada de esta metodología puede encontrarse en el anexo 3 que acompaña a este reporte. Para este análisis se tomó en cuenta el valor del IRT en cada municipio y se comparó con los valores registrados por sus vecinos inmediatos.

La figura 4 muestra cuatro tipos de clústeres identificados:

a) **Zonas fronterizas rezagadas (Maicao y Puerto Carreño):** por ejemplo, un clúster alto-alto (Vichada) señala una aglomeración de municipios con altos niveles de pobreza y pocas oportunidades económicas (rezagados), rodeado de municipios vecinos también rezagados. Este tipo de clúster presenta los retos más importantes de política pública, pues las brechas en términos de oportunidades económicas y acceso a servicios y necesidades básicas de la población son mayúsculas. Estas son las regiones más rezagadas del país y la llegada de nuevos migrantes, especialmente aquellos en condiciones de pobreza, puede sumar a los ya importantes desafíos para reducir estas brechas de desarrollo.

b) **Zonas fronterizas de desarrollo mixto y densamente pobladas (Cúcuta y Arauca):** este tipo de regiones se caracterizan por municipios no rezagados, pero rodeados de municipios vecinos que sí presentan importantes brechas en su desarrollo territorial. Este tipo de regiones requieren especial atención, pues la migración súbita y creciente de población proveniente de Venezuela podría poner en riesgo los logros ya alcanzados en términos de acceso a servicios y oportunidades económicas.

c) **Áreas metropolitanas con alta incidencia de migrantes (Barranquilla y Bogotá):** un clúster bajo-bajo (como Barranquilla o Antioquia) puede catalogarse como una región líder en términos de su desarrollo territorial. Estos municipios son los más avanzados y son regiones donde intervenciones en acceso no son prioritarias. Este es también el caso Bogotá.

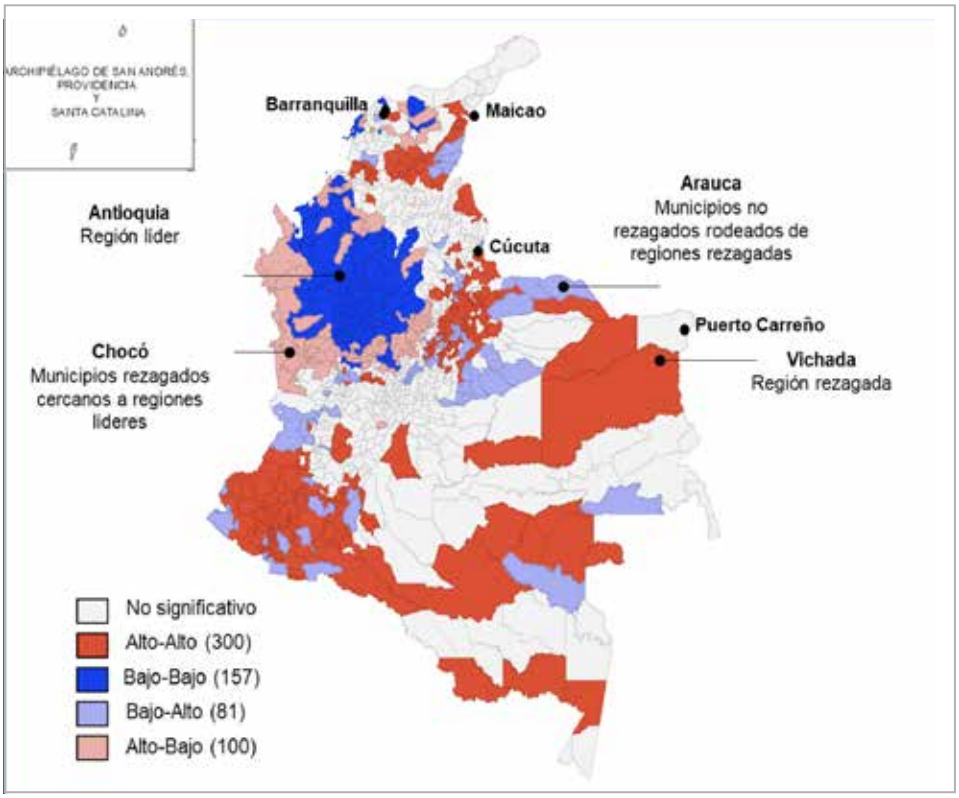
[49] Las zonas rezagadas son aquellas que tienen alta incidencia de pobreza multidimensional y ofrecen pocas oportunidades económicas a sus habitantes. Esto se da cuando se comparan con el promedio nacional y los municipios del resto del país.

[50] Utilizando datos disponibles sobre el grado de desarrollo económico y nivel de pobreza multidimensional, se construyó un Índice de Rezago Territorial (IRT) para todos los municipios del país. Para el grado de desarrollo económico se utilizó el Indicador de Importancia Económica Municipal (2015), como medida aproximativa del valor añadido bruto generado en cada una de las entidades territoriales. Como indicador de pobreza se utilizó el Índice de Pobreza Multidimensional (2005), que mide el número de hogares con privaciones en cinco dimensiones básicas de bienestar distintas a la carencia de ingresos: (i) condiciones educativas del hogar, (ii) condiciones de la niñez y juventud, (iii) trabajo, (iv) salud y (v) servicios públicos domiciliarios y vivienda. El IRT combina los dos indicadores de cada variable en un valor entre 0 y 100. Los municipios más rezagados (con respecto al resto del país) presentan valores cercanos a 100.

[51] Se realizó un análisis de autocorrelación espacial local (LISA, por sus siglas en inglés) para identificar tipos de clústeres. Este análisis va más allá de una herramienta de correlación visual y constituye una relación estadísticamente significativa. Para ello se realizaron estimaciones locales de Moran univariadas (IRT) utilizando 99.999 permutaciones para mostrar resultados estadísticamente significativos (alfa = 0,05) en GeoDa (2016).

d) **Municipios rezagados cercanos a regiones líderes:** finalmente, existe una cuarta tipología, aunque no se evidencia en ninguna de las zonas receptoras. Este es el caso de Chocó, donde estos municipios presentan brechas en términos de acceso a servicios y oportunidades económicas. Sin embargo, su cercanía geográfica a regiones líderes pudiera representar una oportunidad para explorar mayor integración económica y superar así los retos más importantes en su desarrollo.

Figura 4. Regiones rezagadas y regiones líderes (clústeres según el IRT)



Fuente: cálculos del Banco Mundial con base en datos de DNP (Departamento Nacional de Planeación), DANE (Departamento Administrativo Nacional de Estadística, Censo 2005.

Las zonas fronterizas han estado históricamente rezagadas en su desarrollo con respecto al resto del país.[52] Estos municipios presentan brechas importantes en términos de su nivel de desarrollo económico y acceso a servicios básicos, y en su mayoría tienen una densidad poblacional menor al de otras regiones del país.[53] Con la llegada de nuevos migrantes, las autoridades locales han tenido que responder a las necesidades de las nuevas familias, sumando a las presiones ya existentes para reducir las brechas de provisión y calidad de los servicios.

[52] Consejo Nacional de Política Económica y Social, DNP (Departamento Nacional de Planeación). Documento CONPES 3805, Prosperidad para las fronteras de Colombia, 2014.

[53] Los municipios del norte evidencian una densidad poblacional hasta 40 veces mayor que la que exhiben los municipios receptores de los Llanos y Amazonía. Por un lado, los municipios de Maicao y Cúcuta-Villa del Rosario, de los departamentos del Norte de Santander y La Guajira, tienen una densidad poblacional superior a los 512 y 55 habitantes por kilómetro cuadrado, respectivamente. Por otro lado, Arauca y Puerto Carreño tienen poblaciones más dispersas, de menos de 11 habitantes por kilómetro cuadrado.

Además, en los departamentos de frontera, el 21,7% del total de la población pertenece a grupos étnicos que merecen especial atención. Más de 854 mil habitantes pertenecientes a grupos étnicos habitan en zonas fronterizas. Los departamentos de frontera albergan el 49% de la población indígena del país y el 22% de la población afrocolombiana. En las zonas de frontera también se encuentran nueve áreas protegidas del Sistema de Parques Nacionales.[54]

El asentamiento disperso de migrantes en la periferia de ciudades[55] y municipios poco densos suma a los costos de provisión de servicios. Es más económico proveer infraestructura y servicios municipales como agua, alcantarillado sanitario y recolección de basura a viviendas ubicadas dentro del casco urbano que en la periferia, pues la dispersión geográfica y la baja densidad poblacional encarecen los costos de provisión de estos servicios en red.

Las ciudades como Barranquilla y Bogotá tienen mayor capacidad de absorción, pero el alto número de migrantes impone retos de otra naturaleza. En estas ciudades, con una mayor densidad urbana, se imponen desafíos para mitigar la formación de asentamientos informales en zonas de riesgo o la toma del espacio público para otros fines (por ejemplo, la instalación de viviendas precarias o temporales o la instalación de comercios y mercados informales).

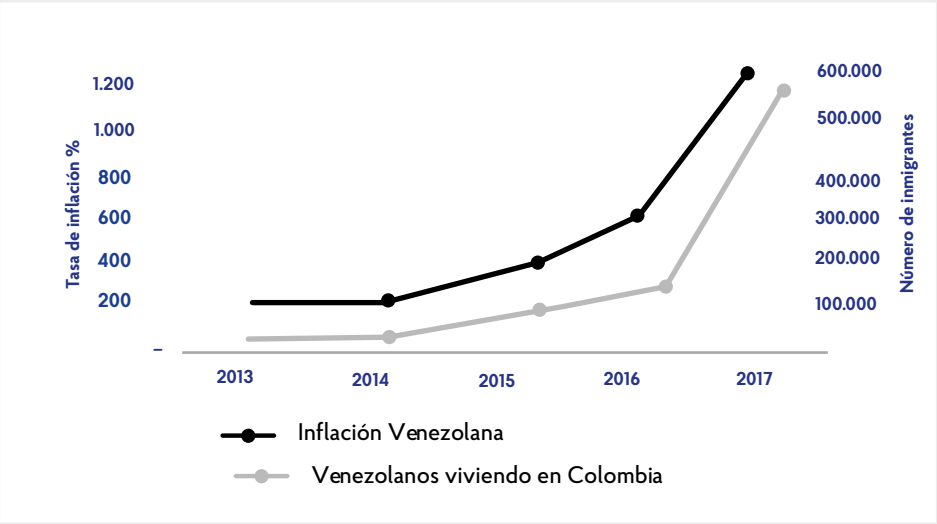
Perspectivas a futuro

El deterioro de la crisis venezolana implicará mayor migración hacia Colombia e imposibilitará su eventual retorno, incrementando la vulnerabilidad de las áreas receptoras y de los migrantes. La clara relación entre el deterioro de las condiciones económicas en Venezuela y la migración hacia Colombia indican que, mientras la economía del vecino país no se recupere, es de esperarse que el flujo de migrantes hacia Colombia continúe (figura 5). En efecto, según la DTM, la principal razón para migrar son las condiciones económicas y laborales (74%) y la falta de acceso a alimentación (16%).[56] Por otra parte, si las condiciones en Venezuela no permiten el retorno de los migrantes, la migración se transformará en permanente, lo que puede ocasionar grandes impactos, positivos y negativos, en la transición hacia la paz y el desarrollo inclusivo y sostenible.

[54] En la frontera con Venezuela también están otras áreas integrantes del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (Sinap) de carácter regional como el Distrito Regional Integrado Serranía de Perijá y la Reserva Forestal Regional de los Montes de Oca (CONPES 2014).
[55] Según entrevistas realizadas en mayo y junio de 2018.
[56] IOM (International Organization for Migration), Displacement Tracking Matrix (DTM). Resultados de caracterización Inter-agencial. Población proveniente de Venezuela a Colombia, 2017.

La estructura de hogares migrantes en Colombia sugiere que, en el mediano plazo, el número de venezolanos en Colombia aumentará debido a la reunificación familiar. A medida que los migrantes logren obtener una estabilidad económica, irán progresivamente reunificando su núcleo familiar, razón por la cual es factible que Colombia continúe registrando un flujo constante de migrantes por los siguientes años. El gobierno colombiano tendrá que mantener un sistema de manejo de la migración constante, adaptando su marco normativo, institucional y programático para dar respuesta a las necesidades que emerjan de este. La respuesta de largo plazo del Gobierno colombiano será determinante para mitigar posibles riesgos y generar oportunidades del proceso migratorio.

Figura 5. Inflación en Venezuela y número de migrantes en Colombia



Fuente: caruso et al (2018) basadas en DANE (Departamento Administrativo Nacional de Estadística), Gran encuesta integrada de hogares y cálculos del FMI (Fondo Monetario Internacional).

De mantenerse el volumen de la migración en los próximos meses, la población retornada y migrante con vocación de residencia en Colombia podría alcanzar niveles considerables, demandando acciones urgentes de parte del Gobierno. Aun cuando es imposible predecir el volumen y las características del flujo migratorio, así como las intenciones de permanencia de los migrantes, las tendencias recientes y los datos disponibles sugieren que en los próximos seis meses la migración podría duplicarse. El Gobierno colombiano tendrá que mantener un sistema de manejo de la migración constante, adaptando urgentemente su marco normativo, institucional y programático para dar respuesta a las necesidades que emerjan de este.

Cuadro 3

Las ciudades de los migrantes

La migración en La Guajira

La Guajira, crisol donde convergen desde hace cientos de años razas, lenguas y costumbres, es hoy el lugar de llegada de miles de retornados y migrantes. Ellos luchan día a día con el hambre, la zozobra y el miedo. Sin embargo, han encontrado en el departamento una nueva esperanza.

En el hospital de Riohacha encontramos a Mariana, una joven de 16 años. Llegó buscando ayuda para su hija, quien con 10 meses de edad pesa lo mismo que un bebe al nacer. “El día que sus manitos no pudieron sostener mi seno por estar tan débil, cogí a mi hija y me fui del país”. Mariana pasó semanas viviendo en la calle porque no tenía con quien dejar a su hija mientras ella trabajada. Desesperada, le pidió a su madre que viniera a Riohacha a ayudarla y así poder trabajar. Al ser irregular, no puede emplearse formalmente y se gana la vida vendiendo queso en las calles. Con los 15 mil pesos que ganan diariamente han podido alquilar un colchón en un depósito. Ella se ha propuesto la meta que a su hija no le falten los pañales ni la leche, así ella solo pueda comer una vez al día. “Lo que más me entristece es haber dejado el colegio. Si no estudio, ¿cómo podré sacar adelante a mi hija?”. Pese a eso, agradece por lo poco que tiene.

Al lado del punto migratorio de Paraguachón, encontramos a Antonio, un migrante pendular de 20 años que todos los días a las 4:30 de la mañana prepara su mochila para tomar un bus durante dos horas que lo llevará a la frontera colombiana. “Uno busca el pan de cada día cruzando la frontera por caminos peligrosos, pero me da miedo que me maten”. Antonio trabaja vendiendo agua y cigarros. Con lo que gana (13 mil pesos diarios), lleva diariamente pañales, azúcar y harina a su casa. “Hace mucho tiempo que no como carne, pero prefiero que mi hija tenga sus pañalitos”. Cuenta que a medida que pasa el tiempo, piensa cada vez más en dejar su país natal y mudarse a Colombia. Antonio quiere hacer las cosas bien. Tiene en mente regularizar su estado migratorio; su sueño es conseguir una vivienda digna y tener acceso a un seguro de salud.

Aunque la vida no es fácil para los guajiros, muchos buscan la forma de ayudar a los migrantes y retornados a encontrar una mejor vida en Colombia. Una enfermera del hospital de Riohacha nos cuenta de un pediatra que ha salvado la vida de más de 1200 niños migrantes y retornados que llegan con cuadros de desnutrición crónica, neumonía y enfermedades en la piel. “A cada periodista que viene a pedirme declaraciones, le digo que ponga plata en este tarrito”, dice el pediatra, “para comprar los medicamentos a los niños y que puedan terminar su tratamiento después de salir del hospital”. Otro ejemplo de solidaridad guajira lo encontramos en una escuela en Maicao. La “Seño Graciela”, directora del plantel, recibe diariamente a cientos de niños colombianos y venezolanos que vienen buscando una educación. “La Secretaría de Educación me ha advertido que solo reciba estudiantes según la capacidad instalada, pero ¿cómo decido quién estudia y quién no?”. La “Seño” ha montado aulas improvisadas para que todos puedan estudiar. Los niños, en su mayoría wayuus, reciben en el colegio la única comida que tienen en el día. Sin embargo, a pesar del hambre, a los padres les preocupa más los peligros que enfrentan viniendo a diario desde Venezuela. “No sé cómo enseñarle a mi hijo a defenderse de una bala”, nos dice una madre de familia. “¡Aun así, los niños no quieren dejar de venir porque dicen que aquí sí aprenden!”.

Los migrantes de Arauca

El río Arauca, que delimita la frontera entre Colombia y Venezuela, sirve más como canal de conexión que como barrera natural entre los dos pueblos hermanos. Diariamente, miles de venezolanos cargan sus maletas, vencidos por la desesperanza, cruzando el puente José Antonio Páez con la intención de dirigirse a las calles araucanas. Otros tantos montan sus pocas pertenencias en una lancha y cruzan por los más de 50 puntos irregulares ubicados a lo largo del río. Familias enteras han ido llegando, montando hogares improvisados donde pueden, con el poco equipaje que les fue posible cargar.

Javier Villas está cansado. Cargó 2.700 ladrillos por 10 mil pesos que le permitirán dar de comer arroz pelado con sal a su familia por lo menos dos días. A sus 25 años, es especialista en aire acondicionado y electricidad para casas. Cuando llegó a Arauca, salió a buscar trabajo con la esperanza de conseguir laborar en lo que sabía, pero después de ser rechazado por tres empresas, Javier se resignó a cambiar las instalaciones eléctricas por lo que apareciera en la calle: "Sin documentos nadie me quiere dar un trabajo digno". Cuenta que la situación que está pasando su familia es la misma por la que pasó en Venezuela, con la única diferencia de que en Colombia sí puede encontrar alimentos. "He estado muy deprimido, pero no me puedo dar el lujo de no hacer nada, quiero regresar a Venezuela para sacar mi pasaporte, así deba esperar el tiempo que sea". Comenta que apostillar la partida de nacimiento cuesta 100 millones de bolívares y que no sabe de dónde conseguirá ese dinero, pero tiene la confianza en que su impulso y su fortaleza lo ayudarán a seguir adelante.

Por otro lado, la migración ha traído a Colombia emprendedores venezolanos en búsqueda de alternativas de negocio. Este es el caso de más de quince empresas venezolanas de los sectores comercio, servicio e industrias agropecuarias que llegaron a la ciudad llanera a formar empresa. En Arauca, la Cámara de Comercio se ha puesto como reto seguir formalizando a microempresarios venezolanos que llegan a la ciudad buscando un futuro mejor. Ellos analizan los distintos fenómenos económicos de la inmigración de venezolanos y retorno de colombianos para luego formular proyectos sostenibles que promuevan el trabajo legal. Este esfuerzo ha generado que se establezca un fondo de inversión con el fin de apoyar a 35 empresarios retornados con capacitaciones y capital semilla para emprender sus negocios.

Cúcuta: la migración que salva vidas

Sin pasaporte o derecho a trabajar formalmente, miles de venezolanos cruzan el puente internacional Simón Bolívar, que une a Villa del Rosario con San Antonio del Táchira, en busca de una mejor vida. Esta ciudad vive un crecimiento descontrolado a causa del fenómeno migratorio. El gran flujo de personas que cruza la frontera ha repercutido en la vida de los pobladores locales, que atribuyen a los migrantes el aumento de la inseguridad, la saturación hospitalaria y el trabajo informal.

A sus 23 años, Yalfreliz se mudó a Colombia con su esposo y su hija con el propósito de salvar a su bebé que nació con un solo riñón. "En Venezuela no encuentro medicina, por eso me mudé aquí". Nos cuenta que lo que encontró no fue todo color de rosa. "Cada vez que llevo a mi hijita al hospital de Cúcuta no quieren atenderla y me piden pagar por la consulta". Por ese motivo, ha decido regresar a su país con su bebé y dejar a su esposo en Colombia para que él pueda enviarles dinero y medicina para el tratamiento de su hija. "Primero es mi bebita, no importa si yo dejo de comer, ella se tiene que sanar".

Bogotá: la ciudad de la esperanza

Miles de migrantes venezolanos han llegado a Bogotá con la intención de superar la pobreza para conseguir tranquilidad, dignidad y futuro. Esta tierra se ha convertido en su nuevo hogar, en una oportunidad para recomenzar sus vidas y ayudar a sus familiares que no pudieron escapar de la crisis económica venezolana.

Lina es magíster en educación, graduada con honores en la Universidad de Caracas. Ella y su familia migraron a Bogotá, pues sus ingresos solo le permitían comprar un kilo de pollo, harina y un poco de arroz. “Antes nosotros llevábamos una vida cómoda, pero llegó un momento que no alcanzaba para nada”. Cuenta que, al llegar a la capital, trabajó vendiendo arepas y café, pero siempre se daba un tiempo para seguir mandando su hoja de vida a diferentes centros educativos. “Tenía la esperanza que algún colegio quiera recibirme”. Hace seis meses, la llamaron para proponerle trabajo en Integración Social. Llegó con miedo, pues había escuchado muchas historias de rechazo por no tener los documentos necesarios, pero la institución quedó sorprendida con su perfil y decidió ayudarla a realizar los trámites para sacar una visa de trabajo. Ahora, ella cuenta con un ingreso digno que le permite alimentar a sus hijos y contar con un seguro médico. “Estoy agradecida con este país que me abrió las puertas para seguir adelante y, como profesora, trabajaré con mucho empeño para romper las barreras del odio y xenofobia”.

Miriam es migrante venezolana y luchó muchos años para regular su estado migratorio. Vino a Colombia antes de que el éxodo actual iniciara, por lo que tuvo que navegar en el sistema colombiano para poder trabajar, abrir una cuenta bancaria y afiliarse a un seguro de salud. Como a cualquier migrante, le fue difícil encontrar la información necesaria para realizar todos los trámites y adaptarse culturalmente. Por esa razón creó una asociación de venezolanos, la cual provee información y asesoría a cientos de migrantes que llegan a la capital en busca de mejores condiciones de vida. Hoy su organización trabaja de cerca con el Gobierno colombiano informando sobre las políticas públicas dirigidas a los migrantes.

Impactos de la migración desde Venezuela a Colombia

El presente capítulo resume los impactos institucionales, económicos, sociales, sectoriales y fiscales que Colombia está experimentando, producto de la migración. La primera sección se focaliza en la identificación de impactos de tipo institucional. La segunda analiza los impactos sociales de la migración, concentrándose en las percepciones hacia los migrantes y los impactos en materia de seguridad ciudadana. La tercera sección examina los impactos de tipo económico experimentados en el corto plazo. Las secciones subsecuentes se concentran en la identificación de impactos en sectores como salud, educación, protección social, servicios de empleo, vivienda, desarrollo territorial, agua y saneamiento básico. Finalmente, el capítulo ofrece un análisis de impactos en el fisco y el crecimiento, el cual sugiere que, tomando las medidas de política adecuadas, la migración podría traer beneficios para Colombia en el mediano plazo. Los análisis sectoriales se realizaron con base en información suministrada por autoridades nacionales, departamentales y municipales, además de centros académicos y universidades, evidencia recolectada en visitas de campo a las principales áreas receptoras y discusiones con población migrante y local.

El análisis también abarca la respuesta que se ha dado a la migración en el corto plazo en los diferentes sectores, haciendo evidente la solidaridad del Gobierno y el pueblo colombiano. La identificación de respuestas también pone en evidencia la capacidad de soluciones del Gobierno a la migración. La materialización de los posibles beneficios de la migración dependerá, en gran medida, de la capacidad del aparato institucional de continuar adaptándose, ágil y coordinadamente, a las demandas del proceso migratorio.

Los cálculos de impacto aquí incluidos son meras estimaciones, realizadas usando información existente y parámetros específicos, lo cual implica que están sujetos a un margen de error considerable. El propósito de dichos cálculos es el de brindar una idea informada al Gobierno nacional de las posibles implicaciones del fenómeno migratorio y, con base en esto, brindar parámetros para la toma de decisiones. Su cálculo ha sido realizado con base en información limitada, lo cual afecta la capacidad de predicción de los modelos. Así mismo, las características del flujo migratorio son difíciles de predecir, lo que aumenta el margen de error de las estimaciones.

En Colombia se observa una concentración de los costos por migración en el corto plazo, con los potenciales beneficios de la migración aflorando en el mediano plazo, lo cual es común en procesos migratorios. El análisis de impactos muestra en el corto plazo un desbordamiento en la demanda de la mayoría de sectores. Tal y como se argumenta en el último segmento del presente capítulo, esto no implica necesariamente que la migración tenga un impacto negativo en el crecimiento del país en el mediano plazo. Colombia podría alcanzar un mayor crecimiento económico producto de la migración, gracias a un aumento en la inversión y el consumo, sujeto a la velocidad con la que se incorporen los migrantes y retornados en el mercado laboral.

Cuadro 4

Los costos y beneficios de la migración[57]

La migración tiene impactos en el bienestar del migrante, su grupo familiar y la comunidad que deja atrás, así como en la comunidad y país de destino.

En el acumulado, estos impactos se traducen en beneficios o costos para los países de salida y destino, dependiendo de las políticas que estas asuman para responder al fenómeno migratorio. A nivel macroeconómico, la flexibilización de barreras migratorias puede llevar a ganancias más significativas que las que producirían la completa liberalización comercial. Sin embargo, la migración a gran escala puede imponer retos significativos a los países receptores, los cuales se ven obligados a expandir la prestación de servicios sociales, invertir en infraestructura y asumir los retos de adaptación e integración de los migrantes.

Los migrantes son quienes normalmente experimentan las mayores ganancias, debido a la mejora en sus niveles de ingreso y bienestar. Las minorías pueden beneficiarse de forma particular, ya que la migración les da la oportunidad de escapar sistemas sociales caracterizados por prácticas opresivas. Ellos, no obstante, también asumen costos emocionales al separarse de sus familias, amigos y sistemas de apoyo, así como riesgos importantes asociados con la trata de personas, la explotación y el posible deterioro de sus condiciones económicas de no concretarse sus expectativas laborales.

En el caso del país receptor, el efecto más claro de la migración es la relajación de restricciones del mercado laboral. Los migrantes expanden la oferta laboral. Sin embargo, tienden a concentrarse en actividades específicas que requieren o muy poca o muy alta calificación, ya que son áreas en las que la oferta laborar local es más escasa. Contrario a la creencia de la mayoría de personas, la evidencia muestra que, en el mediano plazo, la migración no necesariamente se traduce en pérdidas de trabajo o en una carga para el fisco por un incremento del gasto público. De hecho, tal y como se discute en detalle en el cuadro 12, la migración puede incluso tener un impacto fiscal neto positivo para el país receptor en el mediano plazo ya que, una vez integrados económicamente, los migrantes contribuyen tributariamente al país.

Por otra parte, los análisis económicos muchas veces ignoran un beneficio importante producto de la migración: el aumento de la oferta de bienes y servicios a un menor costo. Generalmente, en países de alta migración, los alimentos, ya sean comprados en un restaurante o en una tienda de abarrotes, tienden a ser más baratos y diversos. Del mismo modo, países como Estados Unidos, Canadá y el Reino Unido han registrado una reducción en los precios de servicios de salud y educación universitaria, la cual esta probablemente asociada con el hecho de que 30% de los trabajadores en estos rubros son migrantes.

[57] Ratha, D. y Plaza, S. World Bank. Migration and Development: The Role of the World Bank, 2016. Working Draft.

Un determinante clave de cuánto se benefician los inmigrantes de las oportunidades existentes en el país receptor, así como de cuánto se beneficia el país receptor de la migración gracias a la contribución de los migrantes al crecimiento, es el grado de integración y asimilación de los migrantes en las áreas receptoras. Hay tres aspectos claves que determinan la integración de los migrantes: los aspectos sociales y culturales, tales como lengua y normas sociales, niveles de convivencia, entre otros; los aspectos económicos, los cuales incluyen el acceso al mercado de trabajo, a una vivienda digna y el acceso a educación; y los aspectos políticos, que hacen referencia a su capacidad de realizar sus derechos y participar activamente en sus comunidades. La integración exitosa de los migrantes, así como su autosuficiencia y desarrollo, depende entonces de factores tales como los derechos dados a los migrantes en el país receptor (incluyendo el derecho al trabajo, la libre movilidad y la reunificación familiar), su estatus migratorio (el cual define de forma importante la duración de la migración y las oportunidades a las que puede acceder el migrante) y los principios que definen la política migratoria del país receptor. La evidencia muestra que la incertidumbre asociada con el estatus migratorio, las restricciones de acceso al mercado laboral de los migrantes y las limitaciones temporales de la migración llevan a resultados subóptimos, incrementando los costos asociados a la migración, reduciendo el recaudo potencial e impidiendo la cohesión social.

Impactos institucionales

Hasta 2015, Colombia era un país de emigrantes. Acordes con este contexto, las instituciones se adecuaron para atender las demandas de la población colombiana en el exterior. La estrategia de política exterior delineada por el Ministerio de Relaciones Exteriores[58] y el Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) 3603[59]de agosto de 2009 sobre política integral migratoria así lo demuestran, ya que estaban encaminadas a fortalecer la política migratoria y el servicio consular para ampliar la atención e integración tanto de los retornados como de los colombianos en el exterior, y para facilitar la movilidad y seguridad de los migrantes.

El incremento en el número de migrantes venezolanos y colombianos retornados ha tenido una dimensión inesperada que, en varios aspectos, ha desbordado el aparato institucional colombiano. Diferentes instituciones colombianas de los niveles nacional, departamental y municipal han tenido que enfrentar situaciones para las que no estaban preparadas. En algunos casos, la dimensión de la migración ha superado las capacidades institucionales. En otros, lo novedoso del fenómeno ha exigido una reacción de choque, sin dar la oportunidad al aparato institucional de adaptarse para enfrentar la nueva realidad del país.

[58] Para ello, se priorizó la ampliación de la atención y vinculación de colombianos en el exterior, acercando el servicio consular a los connacionales, apoyándolos en materia de emprendimiento, acompañamiento al retorno, fortalecimiento del capital social y desarrollo de estrategias de difusión de los servicios, a través del afianzamiento y fortalecimiento de la presencia institucional, la infraestructura, el talento humano, la tecnología y la articulación nacional e internacional. Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia. Principios y lineamientos de la política exterior colombiana, 2018.

[59] DNP (Departamento Nacional de Planeación). CONPES 3603: Política Integral Migratoria, 2009.

Esta nueva dinámica migratoria se caracterizó, inicialmente, por los siguientes aspectos:

- Limitaciones en la articulación entre la respuesta del Gobierno central y la de los gobiernos departamentales y municipales.
- Instrumentos de política migratorios inadecuados para atender un proceso de inmigración.
- Ausencia de rutas de atención para migrantes venezolanos.
- Limitaciones en los canales de transmisión de las decisiones tomadas por el Gobierno central a los actores encargados de atender a los colombianos retornados y migrantes venezolanos, así como de orientación para estos últimos.
- Insuficiente personal para atender el incremento de los flujos migratorios.
- Evidencia limitada para la toma de decisiones de política, debido a limitaciones en los sistemas para recolectar y analizar la información sobre los flujos migratorios regulares e irregulares.

El Gobierno colombiano tomó varias decisiones buscando revertir algunos de los vacíos institucionales. Progresivamente, el Gobierno nacional ha realizado ajustes para hacer frente al proceso migratorio, desarrollando políticas, instrumentos y mecanismos para suplir las necesidades arriba resaltadas. Así, en febrero de 2018, el presidente Juan Manuel Santos creó la Gerencia de Frontera con el objeto de mejorar la coordinación y articulación, no solo entre las entidades del nivel central, sino de estas con los gobiernos departamentales y municipales, centralizar los esfuerzos para la recolección de fondos de cooperación internacional dirigidos a atender la migración, trabajar con las comunidades receptoras y desarrollar mecanismos de recolección de información sobre los flujos migratorios, tanto regulares como irregulares, que permitan tomar mejores decisiones de política pública.

Esta decisión alivió de forma significativa las presiones que enfrentó el aparato institucional colombiano como producto de la migración. Si bien decisiones como la creación de la Gerencia de Frontera han aliviado la situación que se venía viviendo, es importante adecuar el andamiaje institucional para optimizar su atención no sólo respondiendo a una necesidad de corto plazo, sino aprovechando la coyuntura para realizar las adaptaciones requeridas y así enfrentar el aumento gradual de ciudadanos venezolanos, algo previsible en el mediano plazo.

Las demandas institucionales creadas por la migración son múltiples, pero complementarias entre sí. Su diferencia implica que cada una debe tener objetivos y metas, responsabilidades claras de los organismos involucrados, un encargado de su coordinación y un mecanismo de rendición de cuentas. Su complementariedad exige que estén asociadas bajo una dirección única y estrategias de gestión integradas. Las demandas institucionales son nueve y pueden dividirse en dos categorías: demandas sobre los procesos de atención directa a la población migrante y las comunidades receptoras y demandas sobre procesos transversales. Las demandas institucionales para la atención directa incluyen:

- **Recepción.** Implica identificar al migrante y su grupo familiar, registrar su llegada al país, aceptar o negar su ingreso y, en caso de aceptación, conferirle un estatus jurídico formal con condiciones previsibles de permanencia y un documento de identidad completo que lo certifique. Incluye también brindar orientación al migrante para que conozca las rutas de atención disponibles y esté en condiciones de ejercer sus derechos.

- **Atención humanitaria.** Son acciones orientadas a facilitar el ejercicio inmediato de los derechos despojados y la atención de las necesidades básicas urgentes de los migrantes: albergue transitorio, alimentación, atención urgente en salud preventiva y curativa, ingresos de subsistencia temporales, atención especial para personas en condición de discapacidad, atención especializada a la primera infancia, educación para los niños y niñas y atención psicosocial.

- **Acompañamiento.** Es el conjunto de acciones institucionales necesarias para asistir, proteger, orientar y conducir a los migrantes durante sus procesos de traslado una vez son aceptados en el país. Involucra a diversos actores institucionales a lo largo de la ruta de los migrantes. Se diferencia en alcance y requerimientos según las categorías de migrantes. Para los emigrantes que retornan y para su grupo familiar, debe facilitar el reencuentro con sus raíces familiares y sociales en el país y, en algunos casos, propiciar la reunificación familiar; para los migrantes pendulares, debe facilitar su decisión de visitar a terceros, acceder a ciertos servicios o realizar actividades económicas que bien canalizadas contribuyen a fortalecer el comercio y la economía de las fronteras; para los migrantes en tránsito, debe facilitar el proceso de paso hacia su destino final en otros países; y, para los migrantes con vocación de residencia, debe orientar y facilitar su salida de las áreas de recepción y el desplazamiento hacia su territorio de destino dentro de Colombia.

- **Integración.** Es el proceso, institucionalmente, más complejo. Consiste en promover la dispersión de los migrantes en todo el territorio nacional y garantizar la creación de vínculos económicos y sociales entre los migrantes transformados en nuevos residentes y las comunidades donde se realiza su asentamiento final. Su objetivo es la construcción de bienestar de quienes llegan, en conjunto con la mejoría de las comunidades en las cuales radican. Sus instrumentos principales son: las facilidades brindadas para la reubicación de los migrantes, los incentivos de desarrollo para las comunidades receptoras, la mitigación de impactos negativos que eventualmente hubiere, la creación de consensos y compromisos en todo el país en torno a la inclusión de la población migrante y el control social sobre eventuales prácticas de explotación política de la situación migratoria.

Cuadro 5

Libre movilidad de recursos para promover la integración en comunidades receptoras: la experiencia de Uganda[60]

En Uganda, el mayor receptor de refugiados en África, los refugiados tienen derecho a moverse libremente, trabajar, establecer negocios, acceder a servicios públicos y obtener documentación para poder viajar. También reciben tierras para vivienda y uso agrícola. El Gobierno ha integrado la gestión y la protección de los refugiados en la agenda nacional de desarrollo y los distritos que acogen refugiados ahora tienen prioridad para las intervenciones de desarrollo. A la vanguardia del derecho de los refugiados y las políticas progresistas, Uganda es uno de los primeros defensores de la inclusión de los refugiados, manteniendo una política de "puertas abiertas" en una región afectada por el conflicto y la violencia en curso. Para respaldar las políticas progresistas del Gobierno y gestionar mejor la reciente afluencia de refugiados, el Banco aprobó dos proyectos que mejorarán la planificación física, la seguridad de la posesión de tierra, la inversión en infraestructura a pequeña escala, así como los servicios de agua y saneamiento para una serie de comunidades de alojamiento de refugiados urbanos en Uganda.

60 Bousquet, F. World Bank Blogs. Doing things differently to help refugees and their host communities, 2018. https://blogs.worldbank.org/voices/doing-things-differently-help-refugees-and-their-host-communities

- **La prevención de crimen y violencia en áreas fronterizas y receptoras.** Están relacionadas con la necesidad de prevenir, controlar e investigar y sancionar hechos que atenten contra la integridad de las personas en áreas fronterizas y receptoras de migración. La construcción de seguridad fronteriza implica desarrollar capacidades de convivencia ciudadana que fortalezcan la prevención del delito, la reducción de factores de riesgo y la protección a las personas expuestas a las acciones criminales.

Las demandas sobre procesos transversales para la gestión de la política migratoria incluyen:

- **Construcción de legitimidad política interna.** El factor esencial del éxito de la propuesta institucional radica en la legitimidad que la política de migración logre con la ciudadanía en su conjunto y el compromiso efectivo que todos los actores nacionales (partidos políticos, comunidades, sector privado, organizaciones, medios de comunicación, iglesias, academia) tengan con los objetivos de integración y solidaridad planteados. Sus objetivos son dos: construir legitimidad y apoyo y evitar la xenofobia. Las acciones tienen a su vez dos grandes frentes: uno masivo y otro focalizado en las comunidades y grupos de población que tienen impactos negativos a corto plazo. La construcción de esta legitimidad es una acción deliberada y permanente que debe tener la mayor prioridad.

- **Gestión diplomática.** La gestión diplomática debe atender, en esencia, a tres frentes de acción: construir acuerdos con las autoridades de Venezuela para que faciliten la salida organizada y por los canales establecidos de la población venezolana que decida salir de su país; asegurar la coherencia y concordancia entre las políticas de recepción de migrantes de Colombia y de los demás países de la región para lograr una respuesta colectiva efectiva que evite el desplazamiento de responsabilidades de unos países a otros y que permita armonizar los mecanismos de monitoreo; y, en tercer lugar, promover y canalizar el apoyo internacional (político, económico y técnico) a la situación especial generada en Colombia por la migración venezolana.

- **Gestión de información.** Los siete macroprocesos anteriores exigen disponibilidad de información que permita conocer la situación cambiante del proceso migratorio en tiempo real y facilite orientar las decisiones. Se requiere abordar cuatro niveles: información por personas, por entidades territoriales, de fuentes estadísticas ordinarias y de *big data*. La información por personas se obtiene del registro inicial de los migrantes y de sus ulteriores renovaciones, así como sus interacciones con el Estado colombiano en uso de su PEP (recepción de ayudas, uso de servicios de salud, pago de impuestos, etc.). La información por entidades territoriales debe proceder de un registro de los migrantes en sus lugares de estadía, que es especialmente útil para conocer la migración irregular, orientar la distribución en el país de los migrantes y atender territorialmente sus necesidades. La información de fuentes estadísticas ordinarias es la recogida por los censos y encuestas. Esto permite conocer las magnitudes del fenómeno y realizar comparaciones entre grupos. A su vez, los macrodatos, o *big data*, facilitan el conocimiento de los comportamientos de los migrantes y la construcción de perfiles para su mejor atención. La información de estos cuatro

niveles, convertida en datos anónimos, es esencial para la gestión de todas las entidades intervinientes en las dinámicas expuestas.

- **Sostenibilidad fiscal:** el proceso migratorio puede tener impactos considerables en el fisco, particularmente debido a la ampliación de la oferta de servicios para acomodar las necesidades de la población migrante en áreas receptoras. Este macroproceso incluye la formulación de una estrategia de financiamiento interna y externa, incluyendo la movilización de recursos de cooperantes bilaterales y multilaterales, así como del sector privado; y la identificación y ejecución de medidas encaminadas a garantizar la sostenibilidad del gasto, incluyendo la autosuficiencia de los migrantes, la redistribución de recursos existentes hacia áreas y grupos afectados y la priorización de inversiones sostenibles.

Derivado de lo anterior, se deduce que el número de instituciones que requieren ser coordinadas para hacer frente al fenómeno migratorio es alto, haciendo de esta una tarea compleja. La coordinación de la respuesta la migración demanda acciones de más de 20 entidades u oficinas del Gobierno nacional, incluyendo el Ministerio de Relaciones Exteriores, la UNGR, la Policía Nacional, el ICBF y múltiples ministerios sectoriales; la Defensoría, Registraduría, Procuraduría, personerías; el Congreso de la República; las gobernaciones y alcaldías y sus gremios (Federación Nacional de Departamentos y Asocapitales); los cooperantes internacionales, organismos multilaterales u otros donantes; y las Iglesias, las asociaciones de venezolanos y la sociedad civil.

Para atender estas demandas, es importante realizar ajustes a las instituciones existentes y evaluar la necesidad de crear nuevas, en la medida que sea requerido. Aun cuando la respuesta a corto plazo le ha permitido a Colombia atender a las demandas impuestas en el aparto institucional, la magnitud y duración del proceso migratorio venezolano sugieren la importancia de dar una solución de al menos mediano plazo que permita la articulación de las funciones arriba descritas. Experiencias como las del Plan Nacional de Rehabilitación y la de Colombia Humanitaria podrían arrojar lecciones valiosas para este proceso (cuadro 6). El anexo 4 del presente reporte resume las recomendaciones específicas sobre los sistemas institucionales que deben implementarse para hacer frente a las demandas de la migración.

Cuadro 6

Experiencias colombianas útiles para la gestión de la política migratoria

Plan Nacional de Rehabilitación (PNR)

El Plan Nacional de Rehabilitación de las Zonas y Comunidades Sometidas al Enfrentamiento Armado (PNR) nació en enero de 1983 y permaneció durante 15 años. Su base fue un plan de inversiones en los municipios seleccionados, ejecutado principalmente por entidades sectoriales nacionales, con alguna complementación territorial.

Para ejecutar el plan de inversiones durante la fase inicial (1983-1986), el PNR enfatizó la canalización hacia las zonas seleccionadas de fondos y capacidades de las entidades sectoriales del orden nacional. Para el efecto, creó un consejo de coordinación integrado por funcionarios de alto nivel de nueve ministerios y el Departamento Nacional de Planeación (DNP). En este consejo se reportaban los avances en cada municipio, acordaban soluciones a las dificultades encontradas (como demoras en giros de tesorería o necesidad de sincronizar acciones entre entidades) y se planificaban conjuntamente acciones para la quincena siguiente. El consejo estaba presidido por un delegado del Presidente de la República, quien le reportaba directamente y contaba con el respaldo de tres altos comisionados de paz que concitaban el respaldo de actores oficiales, privados y de los medios de comunicación. Este modelo institucional logró conferir exitosamente prioridad e impacto a las inversiones en las regiones seleccionadas. A partir de 1986, el PNR adicionó un nivel de coordinación regional con base en cada uno de los departamentos incluidos. Era presidido por un delegado del Presidente de la República y conformado por las cabezas de los distintos sectores en el ámbito territorial y por funcionarios departamentales y municipales. Su función fue coordinar acciones en el territorio y reportar directamente avances y necesidades a nivel nacional, con impactos muy positivos

Colombia Humanitaria

Colombia tuvo, entre 2010 y 2011, un aumento extraordinario y sostenido de las lluvias por causa del fenómeno de La Niña. Se generó así el mayor desastre natural de la historia colombiana reciente, con cerca de 3 millones de personas afectadas en más de 800 municipios y un grave deterioro de la infraestructura productiva, vial e institucional.

Para enfrentar las consecuencias del desastre, el Gobierno nacional creó Colombia Humanitaria. Su dirección estuvo a cargo de una junta conformada por cinco reconocidos dirigentes empresariales y cinco altos funcionarios del Gobierno. Su gerencia tuvo por cabeza a un delegado del Presidente de la República. La mencionada estructura respondía a la necesidad de dinamizar y desarrollar capacidades en el sector público territorial (departamentos y municipios) y fortalecer los apoyos al territorio de las entidades públicas descentralizadas. Para el efecto creó en el Fondo Nacional de Calamidades una subcuenta denominada Colombia Humanitaria, administrada por Fiduprevisora S.A. y un fondo de adaptación dotado de un régimen especial y transitorio de contratación. Su objetivo era orientar y financiar las fases de ayuda humanitaria y rehabilitación y de reconstrucción.

El mecanismo para que los entes territoriales pudieran acceder a los recursos del fondo y a la asistencia técnica fue el siguiente: i) formulación inicial de proyectos en los entes territoriales (frecuentemente apoyados por terceros), ii) una vez aprobado el proyecto por un panel técnico, transferencia simultánea y coordinada de recursos presupuestales y capacidad de rendición de cuentas, iii) trasferencia de fondos con base en certificaciones de avance de los proyectos, iv) disposición de mecanismos de acompañamiento técnico al diseño y ejecución de los proyectos, v) establecimiento de un mecanismo de control institucional concurrente de la Contraloría General y la Procuraduría General, vi) provisión de facilidades para la vigilancia y control ciudadano de la ejecución de los proyectos, vii) fomento y cofinanciamiento al acompañamiento social de las comunidades por parte de organizaciones sociales y la cooperación internacional. Gracias al sistema de control doble, hubo muy pocos casos de desvío de recursos o corrupción (menos del 1%). En los municipios y algunos departamentos, el monto de la inversión pública se duplicó o triplicó y, en ciertos casos, cuadruplicó. Eso tuvo un impacto significativo en la reactivación de la actividad económica local mediante la generación de demanda.

Colombia Humanitaria logró mitigar con éxito las consecuencias de la tragedia, administró recursos superiores a los USD 5 billones, movilizó apoyo en todo el país, reactivó economías locales y logró, además, mitigar los impactos psicológicos y sociales de las personas damnificadas. Muchos municipios y departamentos generaron también condiciones de gestión y capacidad de inversión que aún permanecen.

Impactos económicos

En el corto plazo, la tasa de migración desde Venezuela podría estar afectando la reducción de pobreza y pobreza extrema en Colombia. Estimaciones preliminares muestran algunos posibles impactos de la incidencia de la migración sobre el mercado laboral y el bienestar de los hogares en el corto plazo (la metodología usada para estas estimaciones se presenta en el anexo 5). La migración desde Venezuela en los últimos doce meses impacta los indicadores de pobreza. Las estimaciones de variables instrumentales indican que por cada incremento del 1% en las tasas de inmigración reciente aumentaría la pobreza nacional en dos puntos porcentuales. En particular, este efecto se genera por el impacto mayoritario en tres subgrupos: mujeres, adultos en edad de trabajar (25 a 54 años) y trabajadores con bajo nivel de instrucción.

Las consecuencias en la pobreza pueden explicarse por la incapacidad de mercados laborales locales para ajustarse a la afluencia de migrantes en el corto plazo. Las magnitudes de la pobreza corresponden a los cambios en el empleo. En este sentido, un aumento del 1% en la tasa de inmigración que arribó en los últimos 12 meses induce un declive de dos puntos porcentuales en las tasas de ocupación. Esta reducción en el empleo no estaría completamente influenciada por el desplazamiento de trabajadores en áreas receptoras en los mercados locales. Por el contrario, la inmigración que arribó a Colombia durante los últimos 12 meses tiende a generar desaliento del 1% de la población, volviéndose inactiva. Por otro lado, el efecto en la inactividad es del 0,7% a raíz de la migración producida en los últimos 5 años. Naturalmente, los mercados laborales tienden a ajustarse en el tiempo, generando que los efectos de la migración sean más fuertes en un principio.[61] Las presiones en el mercado de trabajo, que se reflejan en la tasa de inactividad, pueden ser motivadas por la dificultad de competir en el mercado con una oferta laboral dispuesta a trabajar por menores salarios que la población receptora.

Por su parte, el cambio en la oferta laboral causado por el aumento de la migración puede motivar la generación de empleo por fuera del sector formal. Esto se debe a las restricciones impuestas por mínimos salariales y la necesidad de la población migrante por generar ingresos de manera inmediata. Por otro lado, las restricciones que enfrentan muchos de los migrantes para regularizar su estancia en el país también dificulta encontrar un trabajo en el sector formal. Mientras existen descensos modestos en la propensión para trabajar en ocupaciones altamente calificadas, la inmigración parece causar de manera similar un ligero aumento (0,3% en el caso de la inmigración de 5 años) en la tendencia de los nacionales de ser empleados en el sector informal. Por el contrario, observamos amplios cambios en la probabilidad de estar subempleados. El subempleo aumenta en un 3% por cada incremento de la migración de los últimos 12 meses en un 1%. Tomados en conjunto, el subempleo puede ser indicador de la insatisfacción general con la calidad de los empleos disponibles para los colombianos cuando surge la competencia de los migrantes. Por último, examinando la medida que la inmigración ha ejercido una presión a la baja sobre los salarios en el corto plazo, las reducciones de los salarios reales están entre el 3% y el 6%, que sería el vínculo más directo en relación con la incidencia en la pobreza de los hogares.

[61] Caruso et al. (2018) Spillover Effects of the Venezuelan Crisis: Migration Impacts in Colombia. (Working Draft)

Cuadro 7

Beneficios económicos de la migración

Los beneficios económicos de la migración varían de acuerdo con las características del proceso migratorio y pueden tomar tiempo en materializarse.

En aquellos casos en que las personas tienen la capacidad de escoger libremente hacia dónde migrar, pueden elegir lugares en los que sus habilidades pueden ser usadas de forma más productiva que en sus lugares de origen. Esto, generalmente, trae mayores beneficios a los migrantes, las áreas receptoras y los países de origen. Por el contrario, en aquellos casos en los que las personas son desplazadas forzosamente, estas tienden a priorizar su seguridad y pueden terminar asentándose en áreas donde no hay oportunidades laborales disponibles. Si a los migrantes, desplazados o refugiados (o las personas en condiciones similares al refugio, como la de los venezolanos y retornados en Colombia) no se les permite desplazarse ni trabajar, sus estándares de vida y contribución potencial a la sociedad se ven limitados, dejándoles como única opción continuar dependiendo de ayuda humanitaria. El mayor capital de los migrantes, desplazados y refugiados es muchas veces su capacidad de trabajo. Por ende, cuando a personas desplazadas, refugiadas o en condiciones similares al refugio se les permite trabajar y reubicarse, estas tienden a alcanzar, con el tiempo, ganancias similares a las de los migrantes económicos.

La teoría económica sugiere que los beneficios de la migración dependen de forma importante de los diferenciales de productividad entre las áreas de origen de los migrantes y las áreas receptoras: en áreas de alta productividad, migrantes no calificados complementarán mejor las habilidades de los trabajadores locales y, por ende, ganarán más, traduciéndose en un impacto positivo para el país receptor en términos de crecimiento económico, salarios locales y empleo, así como contribuciones a las finanzas públicas vía impuestos. De igual modo, la migración tendrá un impacto positivo en los salarios reales de los migrantes y en su capacidad de enviar remesas, beneficiando al país de origen. En contraste, la migración entre países de ingreso bajo genera menores ganancias, ya que hay menor complementariedad con las habilidades de los locales. Sin embargo, en los países donde la migración es relativamente pequeña comparada con el tamaño de la población local, y existe un ambiente de inversión favorable, como es el caso de un país en vías de desarrollo, podría generarse beneficios gracias a un incremento en la producción y la inversión, después de un período inicial de ajuste.

En el caso de la migración desde Venezuela a Colombia, se observa, que en general, estos migrantes, presentan niveles de educación similares o superiores a los de la población receptora y son hispanoparlantes, lo que facilitaría su integración en el mercado laboral. Sin embargo, la realización de su capacidad productiva dependerá de las facilidades e incentivos que tenga esta población para regularizar su estatus migratorio y distribuirse dentro del territorio nacional hacia mercados más favorables para sus habilidades particulares.

Impactos de mediano plazo en el tamaño de las remesas enviadas desde Colombia a Venezuela también son esperados. Se estima que el envío promedio actual de remesas por venezolano es de USD 30 por mes. Si bien este monto no es actualmente significativo frente al flujo de remesas que Colombia recibe, es esperable que a medida que los migrantes venezolanos consigan mejores oportunidades laborales y su número aumente, el monto total de remesas se vuelva relevante en el mediano plazo. Más aún, si se toma en cuenta que, de acuerdo con la encuesta de la DTM, la mayoría de los venezolanos en Colombia ve al país como su residencia de largo plazo, a pesar de haber dejado gran parte de su núcleo familiar en Venezuela. Debido a los controles cambiarios, actualmente el envío de remesas a Venezuela es mayoritariamente informal, por lo que no existen datos para poder evaluar esta problemática, pero se aconseja la creación de encuestas específicas en combinación con datos de casas de cambio cercanas a las áreas de frontera, para poder abordar este tema con mayor profundidad.

Impactos sociales

En general la migración ha tenido un impacto limitado en las dinámicas sociales, ya que tiene lugar en un ambiente de empatía hacia los migrantes y de adaptación de estos al contexto de las áreas receptoras. Incluso cuando la migración ha generado impactos negativos como el incremento de población en condición de vulnerabilidad, o una mayor percepción de inseguridad, la evidencia sugiere que en general, las dinámicas sociales no se han visto afectadas de forma negativa. Esto podría ser posiblemente explicado por los lazos sociales, económicos e incluso familiares que han unido a las comunidades receptoras y al pueblo venezolano por generaciones. También podría atribuirse al hecho de que una porción significativa de migrantes está constituida por colombianos retornados y familias binacionales, facilitando la adaptación cultural de los migrantes.

A pesar de ser localizados y concentrados, los impactos sociales negativos identificados requieren un manejo urgente a fin de evitar daños irreversibles y mayores costos en el mediano plazo. Dinámicas como el reclutamiento forzado y la trata de personas, en un contexto de postconflicto como el colombiano, pueden alimentar la inestabilidad en áreas fronterizas. Otras vulnerabilidades como la explotación sexual, la separación y desprotección de niños y la violencia intrafamiliar y de género aumentan los factores de riesgo de violencia, creando dinámicas favorables para el incremento de la inseguridad en el mediano plazo. Los episodios de xenofobia, aunque localizados, se han caracterizado por altos niveles de violencia en contra de los migrantes y retornados. Ignorar estas dinámicas podría acarrear la exacerbación del conflicto armado y la violencia, y limitar las posibilidades de integración de los migrantes y con esto, su capacidad de autosuficiencia. Los costos de prevención en el corto plazo de las dinámicas observadas serían solo una fracción de sus costos de mitigación en el mediano plazo, razón por la cual se debe considerar su priorización.

La presente sección intenta identificar los impactos de la migración en tres dimensiones sociales. Primero, busca evaluar las percepciones de los colombianos hacia la población venezolana, así como del apoyo provisto por el Gobierno a esta. También intenta identificar las vulnerabilidades de los migrantes y retornados, ya sea por género, grupo

etario o etnia. Finalmente, busca dar cuenta de cómo las dinámicas del postconflicto y de seguridad ciudadana se han visto alteradas por el proceso migratorio. El anexo 6 resume las principales recomendaciones en materia de integración social.

Percepción del migrante venezolano

El pueblo colombiano manifiesta empatía y solidaridad hacia los migrantes venezolanos. En Bogotá, la encuesta Bogotá Cómo Vamos de 2017 muestra que el 78% de las personas encuestadas considera que la administración local debe brindarle algún tipo de ayuda a los venezolanos. En Bucaramanga y Medellín, por su parte, el 88% considera que las administraciones locales deben brindar alimentos y albergue a los migrantes, mientras que en Cúcuta este porcentaje es del 69%.[62]

Esto podría ser explicado por los lazos que han unido los dos países por generaciones. Durante visitas de campo, la mayoría de actores entrevistados hizo referencia a los lazos de hermandad entre los pueblos colombiano y venezolano, particularmente en áreas de frontera. Además de las relaciones comerciales, culturales, sociales y familiares que tienden a desarrollarse en áreas fronterizas porosas, hay un reconocimiento generalizado de los beneficios que migrantes colombianos en Venezuela percibieron por décadas. También hay un reconocimiento de la dinamización del comercio local producto de la migración.

Aun cuando el pueblo colombiano es solidario con los migrantes venezolanos, en algunas áreas específicas controladas por grupos ilegales se empiezan a evidenciar brotes de rechazo, estigma y xenofobia. OIM encontró que, de las 2.335 encuestas realizadas a migrantes venezolanos en zonas de frontera en Colombia entre junio y octubre de 2018, el 27% reporta haber sufrido algún hecho de discriminación.[63] Del mismo modo, en algunas áreas con presencia de grupos al margen de la ley, estos ejercen un control estricto de las acciones, movimientos y actividades de la población venezolana, generando sospecha y desconfianza entre los locales y una percepción de inseguridad derivada de su presencia en la comunidad.[64] Así mismo, en poblaciones como Subachoque, Cundinamarca; Arauca y Cúcuta han circulado panfletos amenazando a la población venezolana, y en Cúcuta y Arauca se han registrado ataques con bombas molotov a lugares de albergue y asesinatos de venezolanos.[65]

La percepción negativa de los migrantes parece responder primordialmente a la expulsión de colombianos de Venezuela y la apreciación de que la migración ha traído impactos negativos en materia económica y de seguridad. La expulsión de colombianos de

62 Red de Ciudades Cómo Vamos (2017).
63 OIM (Organización Internacional para las Migraciones). Matriz de monitoreo y desplazamiento (DTM), 2018.
64 ONU Mujeres. (2018). Revista Semana. Alerta por xenofobia en contra de los venezolanos en Colombia., martes 5 de junio de 2018.
65 ONU Mujeres. (2018). Revista Semana. Alerta por xenofobia en contra de los venezolanos en Colombia., Martes 5 de junio de 2018.

Venezuela en el 2015 parece haber generado un sentimiento de rechazo hacia el país vecino. Este sentimiento ha sido exacerbado por la percepción de que la migración ha afectado la economía, el empleo y las condiciones de seguridad de las áreas receptoras. En efecto, en la encuesta Cúcuta cómo vamos en 2017, el 66% de los encuestados considera que la migración de venezolanos representa una amenaza para la ciudad.[66] Por su parte, funcionarios de la Cámara de Comercio de La Guajira reportaron que, en una encuesta de percepción realizada por esta entidad, el 33% de los comerciantes respondió que los altos niveles de delincuencia en los sectores comerciales del municipio se explican por el aumento de los migrantes venezolanos.[67]

Sin embargo, las condiciones de seguridad en Colombia no se han visto afectadas por la presencia de ciudadanos venezolanos.[68] Estas mismas encuestas indican que la victimización en dichas ciudades se redujo o se mantuvo constante respecto al año anterior.[69] De hecho, el análisis preliminar de datos de criminalidad sugiere que, en el caso de Colombia, los migrantes venezolanos se han insertado en las dinámicas colombianas comportándose como el grueso de la población. En este sentido, los venezolanos son victimarios y víctimas de delitos en la misma proporción que el resto de la población. Aun cuando hay un mayor número de detenciones de ciudadanos venezolanos, esto estaría relacionado con un aumento de esta población, lo que incrementa la probabilidad de verse inmersa en actividades delictivas, mas no porque los ciudadanos venezolanos cometan un mayor número de delitos que los colombianos.[70]

Poblaciones en situación de vulnerabilidad

Una porción significativa de la población migrante presenta características de vulnerabilidad. Como fue explicado anteriormente, los migrantes irregulares, que ascienden a unos 442 mil según el RAMV y son un poco más del 50% del flujo migratorio, se encuentran en condiciones adversas en términos de acceso a salud, educación y empleo, comparado con otros migrantes y con la población local. La población de migrantes venezolanos irregulares está a su vez conformada por un alto porcentaje de poblaciones vulnerables, incluyendo mujeres (49,7% del total de población irregular), menores de edad (27% de los migrantes irregulares, de los cuales el 43% son menores en primera infancia), población perteneciente a grupos étnicos, incluyendo indígenas, en su mayoría de la etnia wayuu (6% de la población irregular), y adultos mayores y mujeres en estado

66 Cúcuta cómo vamos (2017) [base de datos].

67 Cifras reportadas por funcionarios de la Cámara de Comercio de La Guajira durante las visitas de campo a dicho departamento.

68 La contradicción entre percepción puede explicarse por el cambio de la relación de los ciudadanos con el espacio público, el cual es, en su mayoría, ocupado por extranjeros que establecen allí su vivienda temporal, o realizan actividades económicas, lo que lleva a las personas a relacionarlos con actividades delictivas (Nunziata, 2015). Igualmente, la mayor atención prestada por los medios de comunicación a las anomalías hace que haya un sobre reportaje de hechos delictivos en los que se han visto involucrados los venezolanos, exacerbando percepciones de inseguridad.

69 Exceptuando a Barranquilla y Cali, en las cuales el porcentaje de victimización aumentó. Red de Ciudades Como Vamos (2017).

70 FIP (Fundación Ideas para la paz) Seguridad ciudadana y migración venezolana: análisis exploratorio, 2018.

de embarazo (casi 2,6% y 2% de la población migrante irregular, respectivamente). El RAMV también identificó la presencia de 333 migrantes determinados como transgénero, así como 11.648 (2,6%) personas con alguna discapacidad.

La población indígena retornada y migrante se encuentra en condiciones de extrema vulnerabilidad, la cual es exacerbada por limitaciones para regular su condición migratoria, según sea el caso. Miembros de pueblos indígenas binacionales, colombianos y venezolanos, han sido forzados a migrar, incluyendo indígenas wayuu, inga y yukpa. En su mayoría, la población indígena identificada pertenece a la etnia wayuu, que a pesar de ser un pueblo binacional y tener derecho a la nacionalidad colombiana, enfrenta limitaciones en la regularización de su estado migratorio. En efecto, la mayoría de la población indígena identificada por la DTM se encuentra en situación irregular, con restricción en su acceso a servicios como salud y educación. A esto se suman los bajos niveles de acceso a servicios como saneamiento básico (18%); agua (24%); y nutrición (58% de la población indígena consume dos raciones de comida y un 9% solo una). En el departamento de Arauca se evidenció la presencia de comunidades indígenas nómadas provenientes de Venezuela en condición de calle. Los limitantes para la nacionalización de la población indígena incluyen la obtención de certificados de descendencia étnica (el cual debe ser expedido por la autoridad indígena competente) y la falta de documentos como pasaporte, registro civil o cédula de ciudadanía.

Cuadro 8

Historias de migrantes indígenas

Manuel es uno de los líderes de la comunidad indígena inga. Llegó a Arauca junto con otras 10 familias ingas buscando comida y un lugar donde vivir. “Esto es muy difícil, pero debemos tener paciencia, entiendo que hay familias en igual condición de precariedad que necesitan ayuda. El Gobierno no nos dejará morir”. Su comunidad ha recibido ayuda humanitaria como filtros de agua y kits de aseo. Sin embargo, cuenta que la ayuda no es suficiente y siente frustración por no poder acceder a los derechos que tiene su pueblo por ser colombiano. “No todos mis hermanos tienen cédula, pues dejaron Colombia por culpa del conflicto, ahora están intentando recuperarla, pero ha sido una odisea, espero que esto acabe pronto”.

La ruptura de familias y las precarias condiciones económicas de los migrantes venezolanos han generado un incremento de menores de edad migrantes en condición de abandono. Esto ha puesto en riesgo a los menores de sufrir situaciones como el tráfico de personas, reclutamiento de parte de grupos armados, abuso y explotación sexual. Hasta el 27 de abril de 2018, el ICBF había iniciado procesos de restablecimiento de derechos a 418 menores migrantes venezolanos, de los cuales 159 estaban en la primera infancia (entre los 0 y los 5 años). Estos pequeños (234 niñas y 184 niños) se encontraban bajo la protección del ICBF por maltrato, abuso sexual, desnutrición, abandono y trata de personas para explotación sexual.[71]

Es particularmente preocupante la utilización por parte de los actores armados y estructuras criminales de niños y niñas venezolanos para la realización de actividades ilícitas. En Arauca, se han identificado casos de niños de 10 y 11 años que han sido utilizados para distribuir y vender droga. Según las fuentes, estos grupos utilizan a niños y niñas separados de sus familias debido a la dificultad de sus padres de migrar, o menores en situación de abandono.[72]

Las mujeres migrantes, particularmente las migrantes irregulares, están en riesgo de prostitución, violencia y explotación sexual, lo que ha modificado las dinámicas de trabajo sexual en áreas receptoras. Algunas migrantes venezolanas se han visto obligadas a ejercer la prostitución como uno de los medios para atender sus necesidades económicas y la de sus familias. Estas migrantes están en riesgo de ser violentadas durante el ejercicio del acto sexual y se ven expuestas a infecciones de transmisión sexual (ITS) como sífilis y VIH, cuya prevalencia ha aumentado en áreas de alta concentración de población migrante.[73] La migración también ha traído cambios en las dinámicas del trabajo sexual femenino. Tanto la Fundación Ideas para la Paz, como ONU Mujeres, documentan que con la llegada de venezolanas se dio una reducción sustancial en los precios del trabajo sexual. Evidencia anecdótica indica que las mujeres venezolanas que ejercen la prostitución lo hacen en condiciones desventajosas comparadas con las de mujeres de nacionalidad colombiana, siendo obligadas a cobrar un precio menor, adquirir sus propios preservativos y cumplir estrictas normas de horario y los lugares en los que pueden ejercer esta actividad. Esto ha generado una situación de rechazo de parte de mujeres colombianas que ejercen la prostitución y ahonda los sentimientos de repudio en contra de las mujeres venezolanas.[74]

Siguiendo el patrón observado en otras situaciones de migración a gran escala, los casos de violencia de género se han incrementado. De acuerdo con información del Instituto Nacional de Salud, las atenciones por casos de violencia de género entre la comunidad migrante han aumentado en un 313%, pasando en el período analizado (semanas

[71] ICBF (Instituto Colombiano de Bienestar Familiar). Sistema de Información Misional, 2018.
[72] FIP (Fundación Ideas para la paz) Seguridad ciudadana y migración venezolana: análisis exploratorio, 2018. (Borrador de Trabajo)
[73] ONU Mujeres. (2018). Caracterización de las mujeres provenientes de Venezuela en situación de prostitución y/o explotación sexual en la zona fronteriza de Norte de Santander y Arauca. Recomendaciones para una respuesta integral.
[74] FIP (Fundación Ideas para la paz) Seguridad ciudadana y migración venezolana: análisis exploratorio, 2018; ONU Mujeres, 2018.

epidemiológicas 1 al 23 de 2017 y 2018) de 78 a 245 casos, respectivamente. Aun cuando los datos sugieren un incremento en la incidencia de este tipo de violencia, estos no permiten determinar la escala del problema, ya que la mayoría de casos no son reportados por estigma, miedo a la deportación o falta de acceso a servicios de salud.

La población migrante venezolana ha experimentado un nivel considerable de trauma. Según cifras de OIM, el 48% de la población migrante registrada a través del instrumento DTM manifestó sentir angustia, tristeza y ansiedad principalmente asociadas con abandonar su país de origen, sus pertenencias y su familia. A pesar de que este es un porcentaje considerable, no se ha realizado hasta el momento un análisis sistemático de las condiciones psicosociales de la población migrante y retornada, ni de las necesidades en el corto y mediano plazo para su adecuado manejo. El apoyo y acompañamiento psicológico que requiere la población en este tipo de situaciones es importante y crítico para su adecuada integración social.

Hay faltantes de información importante de múltiples poblaciones vulnerables, lo cual dificulta su protección. Durante la realización de este estudio no se encontró información alguna sobre las condiciones de vida de poblaciones vulnerables como la de lesbianas, gais, bisexuales y transexuales (LGBT), personas con discapacidad y personas con problemas de salud mental. Aun cuando algunos instrumentos han capturado información sobre el número de migrantes.

La migración en el contexto del postconflicto

La presencia de grupos armados al margen de la ley y de economías ilegales en zonas de frontera exacerban las condiciones de vulnerabilidad de los migrantes venezolanos en estas áreas. La frontera binacional entre Colombia y Venezuela se ha caracterizado por ser un área con presencia y actividad de grupos armados ilegales, incluyendo el ELN, organizaciones criminales y, más recientemente, disidencias de las FARC, debido a la importancia estratégica de estas zonas para el sostenimiento de economías ilegales. Los cientos de trochas ilegales que se expanden a lo largo de la frontera[75] son aprovechados para contrabando, narcotráfico, tráfico de armas, minerales y personas por estos grupos. Los migrantes venezolanos irregulares usan en su mayoría los pasos ilegales por carecer de la documentación necesaria para pasar los controles migratorios de los gobiernos, tanto de Colombia como de Venezuela, lo que aumenta el riesgo de contacto con grupos armados o con grupos de traficantes ilegales.

Los migrantes, particularmente los irregulares, están en riesgo de ser reclutados voluntaria y forzosamente por grupos armados ilegales. Reportes indican que, en Arauca, Vichada y Norte de Santander, migrantes venezolanos han sido reclutados por parte de actores armados como informantes, combatientes o como parte de redes de economías ilegales

[75] OCHA reportó haber identificado como cruces fronterizos informales críticos: La Guajira con 130 caminos informales, Norte de Santander con 74 y Arauca con 44 (UMAIC-OCHA, 2017).

(microtráfico y venta de estupefacientes, transporte de droga hacia Venezuela, contrabando de combustibles hacia Colombia y en zonas rurales, esta población se ha vinculado a las ofertas de trabajo de la producción de cocaína como raspachines). En especial situación de vulnerabilidad y riesgo se encuentran jóvenes y menores de edad, quienes corren el riesgo de ser reclutados por grupos armados y otras estructuras criminales. En Vichada, específicamente, son reclutados para la explotación de las minas ilegales que controlan las disidencias y el ELN.[76]

En zonas de frontera con presencia institucional limitada se han generado estructuras de gobernanza paralelas para regular la migración venezolana. En áreas en las que grupos armados ejercen control social, estos están regulando la presencia y comportamiento de migrantes venezolanos, regulando la entrada de migrantes y expulsándolos en caso de no tener una recomendación de un local que garantice su permanencia y su trabajo, o de encontrarse en situación de calle. Así mismo, regulan el ejercicio de actividades que consideran perjudiciales para las comunidades locales como el consumo de drogas o el ejercicio de la prostitución, o exigen que poblaciones particulares abandonen las zonas que controlan, como es el caso de la población LGBT. En Arauca y el Catatumbo se han reportado casos en los que las mismas comunidades han desarrollado mecanismos para la regulación de la población migrante, a través de las Juntas de Acción Comunal (JAC). Estas han adelantado procesos de registro de los venezolanos que llegan a sus veredas y corregimientos, limitando su estancia a aquellos que se encuentran realizando una labor asalariada. Según las JAC, estos procesos les han permitido regular que esta población no llegue a delinquir a sus territorios.[77]

En el contexto colombiano, la migración sucede en condiciones particulares relacionadas con la situación de desplazamiento forzado derivado del conflicto, lo cual trae retos y oportunidades. Mas de 6,7 millones de personas han sido desplazadas internamente por causa del conflicto armado en Colombia, convirtiéndolo en el país con mayor número de desplazados en el mundo. En este contexto, la migración propone retos adicionales. Primero, la migración de venezolanos y retorno de colombianos en condiciones de vulnerabilidad crea presiones adicionales en los sistemas de protección social del país, ya desbordados por la atención a víctimas de desplazamiento. Segundo, el Gobierno enfrenta presiones adicionales para dar un trato justo a las víctimas de desplazamiento, cuya atención no debe verse afectada por la atención a los migrantes y retornados. Tercero, se crean retos de convivencia y cohesión social en áreas receptoras de migrantes, las cuales tienden también a ser áreas receptoras de desplazados. No obstante, la experiencia de Colombia con el desplazamiento forzado también crea oportunidades para la migración. Colombia tiene las capacidades institucionales, logísticas y técnicas para generar respuestas humanitarias y de integración social y económica, articuladas, integradas y coordinadas, las cuales han sido puestas en práctica en la respuesta al fenómeno del desplazamiento. En efecto, las rutas de atención a las víctimas del conflicto y la experiencia del PNR constituyen una base útil para Colombia sobre la cual puede desarrollar respuestas a las necesidades de la migración.

[76] FIP (Fundación Ideas para la paz) Seguridad ciudadana y migración venezolana: análisis exploratorio, 2018. (Documento de Trabajo)
[77] Ibid.

Respuestas sectoriales y brechas existentes

Los gobiernos nacionales, departamentales y municipales han realizado esfuerzos para mitigar algunas de las dinámicas sociales negativas que se han gestado producto de la migración. Instituciones como ICBF, las defensorías y alcaldías, como la de Bogotá, han generado respuestas institucionales para proteger población migrante vulnerable, incluyendo niños en situación de abandono y población en situación de calle. De igual modo, la Policía Nacional y el Ejército Nacional han llevado a cabo diferentes operativos para prevenir o controlar la trata de personas y el reclutamiento forzado. Adicionalmente, el Gobierno nacional y organizaciones internacionales como ACNUR y OIM también han hecho un esfuerzo para facilitar la integración de los migrantes a las comunidades a través de campañas antixenofobia.

Dicho esfuerzo es notable dadas las condiciones en las que la migración ha tenido lugar. Aun así, es posible profundizar estos esfuerzos, ahondando la actitud receptiva de los colombianos hacia la migración. El diseño de políticas diferenciadas para poblaciones vulnerables será clave para asegurar que las vulnerabilidades de los migrantes no se conviertan en trampas de pobreza y marginalización. Buenas prácticas internacionales podrían adaptarse al contexto colombiano, permitiendo la mejor integración de la población migrante. El cuadro 9 resume uno de los mecanismos más exitosos en el mundo para la reducción de discriminación contra grupos vulnerables.

Cuadro 9

Campaña antirumores de Barcelona

La campaña "Antirumores" fue impulsada en el año 2010 por el Ayuntamiento de Barcelona para contrarrestar los rumores negativos sobre el impacto de la importante migración internacional en la ciudad. La metodología consistió en la identificación de rumores sobre un determinado grupo poblacional. A partir de estos hallazgos, se elaboraron contraargumentos que fueron transmitidos a través de una red de "agentes antirumores" debidamente capacitados y que implementaron la campaña con la ciudadanía a través de diversas actividades de sensibilización en múltiples plataformas. Finalmente, se realizaron evaluaciones para medir el impacto de la campaña, mostrando un mejoramiento en las percepciones hacia los migrantes entre 2010 y 2015, así como su sostenibilidad y los próximos pasos a seguir.

1) Fuerte compromiso político hacia la integración.
2) La participación de actores clave de la sociedad civil.
3) Focalización en grupos de la población que aún no tienen una opinión formada.
4) Argumentación que combina el pensamiento crítico y emotivo.
5) Seguimiento riguroso al impacto y sostenibilidad de la intervención.
6) Uso de herramientas creativas, innovadoras y flexibles.[78]

El impacto que ha tenido la campaña a nivel local e internacional ha puesto valor a la importancia de abordar esta realidad desde el ámbito local desde enfoques y metodologías innovadoras.

[78] Ajuntament de Barcelona. Catàleg d'activitats antirumors: Una aposta per la convivència intercultural,2016. Barcelona: España.

Impactos en la prestación de servicios de salud

Principales impactos

Debido a la crisis fiscal y económica que enfrenta Venezuela, se ha evidenciado un retroceso en las condiciones de salud pública del vecino país. Esta crisis ha llevado no solo a la desinstitucionalización del sistema, sino además al desabastecimiento de medicinas y vacunas, así como la emigración masiva de profesionales de la salud. Esto ha repercutido en la reaparición de enfermedades antes erradicadas, el aumento de enfermedades controladas y el deterioro en el servicio de enfermedades crónicas como hipertensión, diabetes y cáncer, entre otros. La situación en salud ha sido un motivo adicional para la emigración de venezolanos en busca de solución a sus problemas de salubridad.

Como resultado de la migración venezolana, la demanda de servicios de salud ha aumentado rápidamente en áreas receptoras. Según el Sistema de Información para el Reporte de Extranjeros, la atención en salud a migrantes venezolanos creció de 125 casos en 2014 a casi 25 mil en 2017, y a más de 18 mil atenciones en los primeros meses de 2018, afectando la capacidad de prestación de los servicios en áreas receptoras.[79] Por otra parte, el reporte de atenciones del Sistema Integral de Información de la Protección Social (SISPRO) del Ministerio de Salud y Protección Social (MSPS) registró, al 30 de abril de 2018, un total de 10.2174 migrantes venezolanos en urgencias, 5.651 en hospitalización, 31.938 en consulta externa. En 2017 se registraron 1.336 en atenciones maternas y entre agosto de 2017 y mayo de 2018 se aplicaron 302.088 dosis en vacunación. En cuanto a los eventos de interés en salud pública reportados por el Instituto Nacional de Salud, pasaron de 631 casos a 1.928 casos (semana epidemiológica 21 de 2017 y 2018), siendo los de mayor notificación malaria, violencias de género, VIH, desnutrición aguda en menores de 5 años y tuberculosis.

Esta demanda adicional se concentra en áreas caracterizadas por déficits preexistentes en la prestación del servicio de salud. De acuerdo con estimaciones del Departamento Nacional de Planeación (DNP) para el cálculo del Índice de Pobreza Multidimensional (IPM), el 16% de los hogares en Colombia tienen barreras de acceso a los servicios para el cuidado de la primera infancia. Esta situación es más severa en La Guajira, donde más del 33% de los hogares encuentran estas barreras. La situación se agrava debido a los limitados recursos con los que cuenta el sistema de salud colombiano.

La respuesta a la creciente demanda es limitada además por el hecho de que el sistema de salud colombiano no se adapta fácilmente a cambios rápidos en la población. En efecto, la financiación de la población priorizada por Unidad de Pago por Capitación (UPC) del régimen subsidiado y la población pobre no vinculada se planea y asigna de forma retrospectiva, no prospectivamente. Adicionalmente, las instituciones prestadoras de salud (IPS) públicas deben ser autosostenibles y no reciben asignaciones presupuestales por prestación de servicios a poblaciones que no están afiliadas al sistema, como son los migrantes venezolanos que están de manera irregular en el país y quienes constituyen el grueso del flujo migratorio en Colombia.

[79] Universidad del Rosario (2018, Mayo). Retos de la migración venezolana. Mesa retos en salud.

La mayoría de población migrante no se encuentra asegurada, incluso cuando un segmento importante presenta condiciones de salud que requieren atención. Según cifras del RAMV, al 12 de junio de 2018, de los 442.462 migrantes irregulares venezolanos registrados, solo 4.945 se encuentran afiliados al sistema de salud. De ellos, 16.812 reportan estar con enfermedades crónicas, 468 con enfermedades infectocontagiosas y 8.209 mujeres embarazadas, de las cuales 6.304 no han tenido ningún control prenatal.[80]

La falta de aseguramiento explica el principal impacto de la migración en el sistema de salud colombiano: el costo generado por las atenciones en materia de salud a la población migrante. La principal brecha es por la migración es de financiamiento, dado que la población migrante, al no estar afiliada al sistema de salud, no cuenta con una prima (UPC) o asignación per cápita que garantice el disfrute de las atenciones en esta materia. La atención a la población migrante de Venezuela ha generado una presión sobre las ya precarias finanzas de varios de los hospitales públicos, particularmente en aquellas ciudades con mayor flujo migratorio. Según datos suministrados por los diferentes hospitales en áreas receptoras, se habrían prestado servicios por más de $43.3 mil millones de pesos.[81]

Dichos costos aumentarán en el corto plazo no solo por el continuo aumento de migrantes, sino también por las múltiples necesidades en materia de salud de la población llegando desde Venezuela. Las necesidades prioritarias de la población migrante venezolana en materia de salud incluyen: a) adecuada atención para el nacimiento de niños, niñas y mujeres gestantes; b) atención y control respecto a la aparición de enfermedades de salud pública controladas; c) atención y control de enfermedades inmunoprevenibles, enfermedades transmitidas por vectores (ETV) e ITS; d) atención a niños menores de 5 años en aspectos de desnutrición y mortalidad perinatal. En cuanto a la atención de nacimientos, se observa que el número de nacimientos en marzo y abril de 2018 prácticamente duplica a los sucedidos en los dos primeros meses del año, lo cual implica una proyección creciente para el resto del año. Así mismo, los casos de desnutrición infantil y mortalidad perinatal y neonatal entre niños migrantes han incrementado en el último año, al igual que los casos de atención por complicaciones de salud de mujeres gestantes.[82]

La migración ha traído consigo la reaparición de enfermedades controladas como el sarampión y la rubeola, y el incremento de enfermedades inmunoprevenibles y ETV. Debido a la precaria atención en salud que recibe la población en Venezuela, se han presentado 34 casos confirmados de sarampión, los cuales 23 provienen del vecino país, ocho casos de transmisión y tres relacionados con la importación. Adicionalmente, se han detectado 4 casos de difteria. También se han incrementado los casos de tuberculosis,

80 RAMV (Registro Administrativo de Migrantes en Colombia). Informe al 12 de junio de 2018.
81 Información reportada por el MSPS a julio de 2018.
82 Los casos de bajo peso al nacer (menos de 2.500 gramos al nacer) se incrementaron de 19 en las semanas 1 a 21 de 2017 a 54 en el mismo período del 2018. De igual manera, durante el mismo período se observa un aumento de casos de mortalidad perinatal y neonatal tardía (de 12 a 45), de los cuales seguramente varios de ellos se pudieron haber prevenido con controles prenatales. Respecto a la desnutrición, se detecta similar comportamiento, aumentando los casos entre 2017 y 2018 (de 15 a 108 en casos de desnutrición aguda y de 2 a 11 en casos de mortalidad por desnutrición), con importantes impactos para el desarrollo futuro de estos niños y niñas. En cuanto a la salud de las madres, se han presentado eventos de morbimortalidad materna entre las semanas 1 a 21 de 2017 y 2018. Durante este período la morbilidad materna extrema pasó de 13 a 54 casos, y la mortalidad materna aumentó de 4 a 7 casos.

hepatitis A, B y C y la tosferina. Por otra parte, en cuanto a ETV, la malaria fue el caso más significativo reportado hasta el 2 de junio de 2018, y se observa que el 95% (667 casos) corresponden a personas de nacionalidad venezolana. Otras ETV notificadas incluyen chagas, chikunguña, leishmaniasis, dengue grave y dengue. Sobre este último, hay que mencionar que aumentó de 5 casos, en las semanas 1 a 22 de 2017, a 36 en 2018.

El mismo patrón se observa en ITS. Se registran incrementos en los casos notificados de migrantes procedentes de Venezuela para sífilis congénita (la cual es prevenible con tratamiento diagnosticado en el control prenatal), de 9, en las semanas 1 a 21 de 2017, a 22 en el mismo período de 2018, sífilis gestacional (12 a 52) y VIH/sida (28 a 109). Las tres infecciones presentan un aumento significativo entre 2017 y 2018.

Otras necesidades en salud se derivan de las condiciones de vida de los migrantes. Muchos migrantes y retornados habitan en asentamientos informales precarios, donde viven en condiciones de hacinamiento, sin acceso a servicios públicos como agua, saneamiento básico y energía, los cuales afectan las condiciones de salubridad de sus habitantes. Estas condiciones de vida afectan principalmente a niños, quienes están presentando enfermedades en la piel, gastrointestinales y en vías respiratorias. Así mismo, se han presentado eventos que pueden afectar la salud tanto de la población colombiana como migrante como la venta de alimentos en mal estado, incluyendo derivados lácteos, productos cárnicos y otros alimentos de contrabando que son transportados y vendidos sin observar las normas mínimas de sanidad. De la misma manera, se ha reportado la venta de medicamentos vencidos o falsificados.

Respuestas sectoriales y brechas existentes

El Gobierno colombiano ha adoptado numerosas medidas para responder a las múltiples necesidades en salud de la población migrante y retornada, a pesar de los retos que esto impone. En términos de la normatividad vigente, el Gobierno colombiano, dentro del Plan de Respuesta a la Migración Venezolana, ha expedido un número de normas relacionadas con el sector salud. Dentro de estas se ha provisto el aseguramiento de colombianos retornados o deportados con sus familias (Decreto 2228 de 2017); la asignación de recursos complementarios para atención de urgencias (Decreto 866 de 2017); la designación del PEP como documento válido de afiliación (Resolución 3015 de 2017 de MinSalud); el registro de las atenciones en salud de extranjeros en todo el país (Circulares 012 y 029/2017); el fortalecimiento de acciones de salud pública para responder a la situación de migración de población proveniente de Venezuela (circular 025 de 2017); la provisión de lineamientos en salud para la gestión de alojamientos temporales (Circular 040 de 2015, del MSPS) y múltiples circulares impartiendo instrucciones permanentes de prevención, atención, vigilancia y control para evitar enfermedades como sarampión y rubeola (Circular conjunta 06 de 2018, MSPS-INS) y difteria (Circular conjunta 017 de 2018, MSPS-INS). La tabla 1 detalla los diferentes tipos de migración desde Venezuela y la relación con el sistema de salud en términos del acceso al servicio.

Tabla 1. Tipo de migración y su estatus para atención en salud

Tipo de migración	Relación con el sistema de salud
Colombianos retornados con sus familias	Acogidos actualmente por el Decreto 2228 de 2017, para su afiliación al Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS), en el régimen subsidiado como población especial, a través de la elaboración de listados censales a cargo de las entidades territoriales (alcaldías y gobernaciones). Cuando no se utilice este mecanismo, las personas migrantes pueden solicitar la aplicación de la encuesta del Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales (Sisbén) para demostrar si por su situación socioeconómica son beneficiarias del régimen subsidiado y proceder a su afiliación. Entre tanto se da la afiliación efectiva al SGSS, la atención en salud debe ser garantizada por los departamentos y distritos, mediante los contratos suscritos con la red hospitalaria para la atención a la población pobre no asegurada y eventos NO-POS. El Departamento de Planeación Nacional (DPN) definió unas orientaciones para incorporar en la encuesta Sisbén a las personas extranjeras. A través de este mecanismo y previo trámite ante la Registraduría Nacional del Estado Civil y/o Migración Colombia, se puede afiliar al SGSSS a las personas de un mismo núcleo familiar.
Migrantes regulares (incluyendo quienes tienen PEP)	Se consideran residentes y pueden afiliarse al SGSSS, ya sea como dependientes o independientes. Si sus condiciones socioeconómicas no les permiten realizar aportes al SGSSS, pueden solicitar la aplicación de la encuesta Sisbén y afiliarse al régimen subsidiado.
Migrantes en tránsito	En caso de presentar eventos de urgencias deben ser atendidos por IPS públicas y privadas de acuerdo con la normatividad vigente, y los costos de la atención en salud que no sean catalogados como urgencia deberán ser asumidos por parte del usuario directamente, o a través de un seguro o póliza.
Migrantes irregulares	Se asegura la atención inicial de urgencias en los términos que define la norma, así como también pueden ser beneficiarias de las intervenciones colectivas gestionadas desde las entidades territoriales y las acciones de gestión de la salud pública que cobijan a toda la población del territorio. También se ha garantizado la vacunación.
Pueblos indígenas en territorios de frontera con Venezuela	Estas poblaciones requieren de un abordaje diferencial. Actualmente, son afiliados de manera prioritaria al régimen subsidiado a través de listados censales, que son responsabilidad de la autoridad indígena legítimamente reconocida.

Fuente: Sáenz, J. (2018). Presentación Plan de respuesta sectorial al fenómeno migratorio. MSPS. Gobierno de Colombia.

Adicionalmente, el número de IPS se ha incrementado de manera considerable, principalmente en áreas receptoras. El número de IPS se ha incrementado en los últimos años (ver tabla 2). Sin embargo, hay que señalar que en su gran mayoría este aumento de la capacidad de oferta proviene del sector privado, mientras que la población inmigrante en situación irregular es atendida por la red pública.

Tabla 2. Infraestructura disponible a nivel nacional y en áreas receptoras

Concepto	2013	2018	Arauca, Norte de Santander, Atlántico, Bogotá, La Guajira (2018)
IPS (públicas, privadas, mixtas)	15.919	50.929	17.188
Camas hospitalarias en funcionamiento	72.678	84.788	25.910
Ambulancias		5.826	1.223

Fuente: MSPS

A pesar de estos esfuerzos, existe una brecha significativa en la atención de la población migrante y retornada. El MSPS realizó un ejercicio preliminar para cuantificar las necesidades del sector salud para la vigencia fiscal 2018, para atender a la población en situación irregular, y tomó como referencia el corte a diciembre de 2017 de dicha población migrante. En tabla 3, se muestran los resultados del ejercicio (columna 1) y con base en este, se proyectaron las necesidades en salud de la población del RAMV (corte junio de 2018) no asegurada, con uno y dos millones de personas migrantes, ofreciendo un rango tentativo del costo potencial de atención.

Este cálculo no incluye atenciones diferentes a servicios de urgencia que han asumido las entidades territoriales, ni el impacto financiero en los hospitales públicos por la atención de urgencias prestada a la población venezolana. Al cálculo original del MSPS, se le agregaron el costo de Fortalecimiento Vigilancia en Salud Pública y Hospitalización y consulta externa. Para la proyección de varios de los costos para la atención a todos los migrantes, se revisaron los costos unitarios de las vacunas, así como el costo de infraestructura, estimado en 250 mil millones de pesos, el cual proviene de información de los planes bienales de inversión del MSPS. Para la proyección del cálculo de suministro de insumos, urgencias, gestantes y hospitalizaciones se utilizó una población de 679.576 personas que equivale al 55% de 1.235.593, bajo el supuesto que no se aseguran al régimen subsidiado.

Tabla 3. Necesidades del sector salud derivadas de la migración

Necesidades sector salud (identificadas y costeadas por el MSPS)	Valor sobre una población en condición migratoria irregular (373.966 en diciembre 2017)	Valor sobre una población de 1.235.593 migrantes
Recurso humano atención en salud (equipos extramurales)	8.484.192.000	28.031.821.200
Asistencia técnica entidades territoriales	700.000.000	2.312.804.194
Transferencia a entidades territoriales gestión salud pública e intervenciones colectivas	10.000.000.000	33.040.059.913
Vacunación	18.723.410.884	39.716.678.901
Fort. Vigilancia Salud Pública		1.927.000.000
Suministro insumos, medicamentos, dispositivos en territorios receptores	26.874.943.312	48.837.505.218
Atención urgencias población en situación de irregularidad	40.000.000.000	72.688.533.182
Desarrollo capacidades talento humano en salud	750.000.000	1.362.909.997
Atención gestantes	10.000.000.000	18.172.133.296
Hospitalización, consulta externa		166.509.031.944
Infraestructura	18.702.000.000	250.000.000.000
Total	**134.234.546.196**	**662.598.477.844**

Fuente: cálculos del Banco Mundial, con datos de Migración Colombia, Gerencia de Frontera y MSPS.

Por otra parte, se realizó un ejercicio de aseguramiento en salud (régimen subsidiado) que tuvo en cuenta el valor de la prima UPC por grupo etario.[83] Con base en dicho ejercicio, se calculó el valor aproximado del aseguramiento en salud para el total de población retornada y migrante elegible para aseguramiento a septiembre de 2018 (aproximadamente, 708.428 personas). Adicionalmente, se estimó el costo de la aplicación de la encuesta Sisbén (tabla 4). Es importante mencionar que esta es una opción de política que brinda cobertura integral a la población retornada y migrante con vocación de permanencia elegible a aseguramiento que no se vinculen a la economía formal. De esta forma, esta opción es diferente a las necesidades de sector salud estimadas por el MSPS (tabla 3), que corresponden a servicios de salud más específicos. El cálculo se realizó asumiendo que la composición demográfica de la población migrante se mantendrá similar en los próximos años. Adicionalmente, para el cálculo de la UPC se tuvieron en cuenta las primas adicionales contempladas en la normatividad. Sin embargo, los costos podrían incrementarse en caso de que se observe un cambio hacia cohortes más "costosas" (en términos de UPC), por ejemplo, menores de 1 año o población adulta mayor, lo que aumentaría el valor de la UPC promedio. Igualmente, se asume que un 100% de los migrantes estarían afiliados al régimen subsidiado. Al considerarse escenarios con una mayor participación de los migrantes en el mercado laboral formal, se encuentra que el costo fiscal de atención en salud se reduciría de forma proporcional. En el anexo 7 se ofrece una serie de recomendaciones sectoriales en materia de salud para afrontar los impactos de la migración.

Estudios muestran que la política de atención de urgencias atañe un costo mayor para el fisco que la de afiliación al régimen de salud subsidiado. Según un informe de la Contraloría General de la República, el costo promedio estimado de la atención en salud de una persona clasificada como Población Pobre No Asegurada (PPNA), que para este caso se asimilaría a la población migrante en condición de irregularidad, equivale a 3,5 veces la UPC. [84]

Tabla 4. Valor de aseguramiento de población migrante

Población venezolana elegible (retornados, migrantes regulares y en proceso de regularización)	Valor total aseguramiento COP millones (UPC=$830.523)	Aplicación encuesta Sisbén COP millones ($12.781 por encuesta)	Total costo aseguramiento COP
708.428	588.366	9.054	597.420

Fuente: cálculos del Banco Mundial, con datos de MSPS.

[83] Para el cálculo de la UPC, se tuvo en cuenta varios de los criterios estipulados en la Resolución 5268 de 2017 que fija el valor de la UPC de 2018 para los regímenes subsidiado y contributivo, como el grupo etáreo de la población migrante venezolana, y las primas adicionales por condición geográfica y étnica.

[84] Contraloría General de la Nación, "Efecto redistributivo del Sistema General de Participaciones. Resultados y perspectivas de los sectores Salud y Educación. Bogotá, (2017).

Impactos en la prestación de servicios de educación

Principales impactos

Los datos existentes sobre migrantes venezolanos son limitados, pero se estima que puede haber hasta 513 mil migrantes venezolanos en edad escolar en Colombia. De acuerdo con datos de Migración Colombia a junio de 2018, el 38% de la población migrante era población entre 0 y 18 años, representando el grupo poblacional de mayor tamaño. De estos, casi el 40% se estima son niños entre 0 y 5 años. La tabla 5 resume el número estimado de niños por grupo migratorio.

Tabla 5. Número estimado de niños por grupo migratorio (a junio de 2018)

Tipo de Migrante	Número de niños	Niños de 6 a 17 años
Irregular	168.662	96.586
Retornado	96.289	55.141
Subtotal población con Vocación de Residencia	408.497	233.930
Pendulares	17.154	9.823
Tránsito	88.269	50.548
Subtotal población sin vocación de residencia	105.423	60.548
Total	**513.920**	**294.302**

Fuente: Cálculos del Banco Mundial, con base en datos de Migración Colombia.

La potencial demanda educativa en educación básica y media (6 a 17 años), por tanto, puede llegar a más de 233 mil estudiantes, lo que representaría un shock importante para el sistema. La demanda potencial de servicios educativos incluye niños y jóvenes en edad escolar que (i) entraron legalmente o son retornados con nacionalidad colombiana y cuentan con acceso inmediato a la educación al cumplir todos los requisitos legales (unos 137 mil niños de 6 a 17 años); (ii) entraron irregularmente (unos 96 mil niños) y necesitan requisitos adicionales para registrarse. De esta demanda potencial, a junio de 2018, era imposible saber cuántos han accedido al sistema, ya que los sistemas de información del Ministerio de Educación Nacional (MEN) no permitían la identificación de migrantes en sus bases de datos antes del 2018. Sin embargo, los crecimientos de matrícula y la información existente del RAMV apuntan a que la absorción de migrantes por parte del sistema educativo ha sido hasta ahora limitada; se estima que solo el 28% de niños registrados en el RAMV está en el sistema educativo.

El sistema educativo podría haber absorbido hasta 164 mil estudiantes migrantes y retornados, aunque los aumentos de matrícula registran cambios mucho más pequeños, lo que parece indicar que la mayoría están fuera del sistema educativo. Si la mayoría de los niños migrantes regulares y retornados colombianos ingresaron al sistema, y considerando que, según el RAMV, el 28% de los migrantes irregulares se encuentran estudiando, hasta 164 mil estudiantes pudieron haber ingresado al sistema. Sin embargo, los datos de matrícula registrada en el Sistema Integrado de Matrícula (Simat) no muestran aumentos en la misma proporción, ya que según datos oficiales del MEN, entre mayo de 2017 y mayo de 2018, hubo un incremento de 21 mil niños (nacionales y extranjeros). Según datos del Simat, el número de estudiantes sin cédula de ciudadanía o extranjería (registrados con el Número Establecido por la Secretaría de Educación [NES] no pasó de 40 mil estudiantes. Por tanto, es de esperar que entre 70 mil y 120 mil niños y jóvenes migrantes en edad escolar estén fuera del sistema o asistan a las escuelas sin estar formalmente matriculados, lo cual fue ciertamente observado durante la preparación del presente reporte.

Se estima que al menos 70 mil niños migrantes irregulares se encuentran por fuera del sistema educativo. Según datos del RAMV, el 72% de los niños migrantes irregulares no se encontraba matriculado estudiando. Estos niños tienen necesidades específicas de educación que requieren políticas enfocadas:

- **La mayoría se encuentra en edad de educación básica.** El 56% de los niños migrantes irregulares tienen entre 6 y 11 años y 44%, entre los 12 y 17 años.
- **Tienen gran vulnerabilidad de acceso a alimentación.** En el 39% de las familias de migrantes que manifestaron no haber tenido un alimento en los últimos tres meses, el miembro de la familia que se quedó sin alimento fue un niño o niña.
- **Es frecuentemente flotante o, en menor medida, pendular.** Flotante, definida como población que se mueve entre diferentes ciudades, ocasionando transiciones entre colegios y pérdida de continuidad en el proceso educativo. Pendular, definida como población que viaja diariamente a Colombia desde Venezuela para realizar estudios.
- **La mayoría no entró legalmente a Colombia.** Se estima que el 88% (104.173) de los niños irregulares no cuentan con documentos que les permita potencialmente regularizar su situación migratoria en Colombia (tales como pasaporte, TMF o cédula de extranjería).

Contar con niños por fuera del sistema educativo tiene efectos negativos tanto para los niños migrantes como para la población receptora. Para los niños migrantes, estar por fuera del sistema implica la incapacidad de adquirir habilidades y conocimientos necesarios para desarrollarse y formar capital humano, a la vez que aumenta el riesgo de ser explotados y ser forzados a trabajo infantil.[85] Esta situación ya se evidencia en los niños venezolanos, en los cuales se estima un 4% de trabajo infantil y un 15% de situación de pobreza extrema.

Sin embargo, la capacidad de absorción del sistema actual es limitada, por lo que el aumento de matrícula actual, aunque limitado, ya ha tenido efectos sobre la población receptora. Con datos existentes no es posible identificar cuáles fueron las instituciones

[85] Glind, H. V. (2010). Migration and child labour: exploring child migrant vulnerabilities and those of children left behind.

educativas que los absorbieron y, en consecuencia, si estas contaban con la capacidad instalada y disponibilidad de servicios necesarios para absorberla. Sin embargo, las visitas a zonas fronterizas evidenciaron que los efectos sobre la población local ya se han evidenciado: menor disponibilidad de cupos, aulas sobresaturadas, escasez de profesores y materiales, raciones del PAE distribuidas entre un número mayor de estudiantes excluidos para dar prioridad a otros en mayor nivel de vulnerabilidad y comunidades locales que han destinado de sus propios recursos para proveer a niños venezolanos de transporte o alimentación. Por ejemplo, en la visita a un colegio de Maicao, ante la falta de infraestructura para recibir a más estudiantes, los directivos docentes construyeron dos salones abiertos en el patio central del establecimiento educativo y construyeron pupitres y sillas rudimentarias para poder brindar el servicio educativo a un número creciente de estudiantes migrantes.

Además de los impactos para la provisión de servicios de educación básica y secundaria, se registra un impacto significativo en servicios de convalidación de títulos de educación superior. El volumen de solicitudes de acreditación de títulos pasó de un promedio de 6 mil solicitudes al año en el 2012, a 12 mil solicitudes en 2017 y a 9 mil solicitudes a mayo de 2018. Dichas solicitudes son principalmente de población (nacional y extranjera) con títulos expedidos por centros educativos venezolanos. Esto ha llevado a una acumulación de casos, forzando al MEN a poner en acción un plan de choque, contratando personal adicional para el procesamiento de solicitudes. Debido al deterioro en los sistemas de aseguramiento de la calidad educativa en Venezuela, las solicitudes de convalidación de títulos de ese país deben ser procesadas por el mecanismo de verificación más largo y detallado, lo cual acarrea altos costos tanto para los solicitantes como para el Ministerio. Adicionalmente, la población con títulos venezolanos enfrenta una barrera adicional para ejercer como profesional en Colombia: la obtención de la documentación necesaria para la convalidación, como certificados de estudios o experiencia apostillados.

A pesar de los esfuerzos del MEN por crear alternativas que facilitan el acceso a educación, estas pueden acarrear implicaciones importantes. Por ejemplo, dado que población proveniente de Venezuela generalmente presenta toda la documentación necesaria para la convalidación de sus títulos, no es posible flexibilizar los requerimientos para aquellos que tienen dificultades en conseguirla. Alternativas como la certificación de competencias pueden ser costosas e igualmente difíciles de acceder para los migrantes.

Respuestas sectoriales y brechas existentes

El sistema educativo presenta limitaciones estructurales y preexistentes que le dificultan dar la respuesta rápida que se requiere ante la situación migratoria. El marco regulatorio y herramientas de apoyo no estaban preparados para el manejo de población migrante ni para choques inesperados y de gran magnitud en el sistema. Para ejemplificar, si todos los niños que se encuentran por fuera del sistema pudieran ser ingresados inmediatamente, los recursos desembolsados desde el Gobierno central a través del Sistema General de Participaciones (SGP) solo se recibirían al año siguiente al que se matriculen. Además, contando con los tiempos de procedimientos de contratación y asignación, los profesores,

pupitres o materiales tomarían un tiempo adicional en llegar al establecimiento –el tiempo entre la matrícula del estudiante migrante y la respuesta del sistema (profesor asignado e insumos disponibles) podría ser de más de un año o año y medio. Otro ejemplo lo constituye el PAE, para el cual se hacen contrataciones con proveedores al inicio del año escolar que no pueden ser ajustadas posteriormente ante cambios en la demanda. Esto ha generado, en algunos casos, que las instituciones nieguen los cupos a niños que los solicitan cuando ya inició el año escolar o, en la mayoría de los casos, que las instituciones provean el servicio por fuera del sistema. El resultado final es una constante desincronización entre la necesidad del recurso y la llegada del mismo que gradualmente va descapitalizando las instituciones y disminuyendo la calidad ya deteriorada del servicio.

Aún con una respuesta rápida del Gobierno central en la provisión de recursos, los problemas persistirían en la capacidad e implementación local. La mayor recepción de población migrante se ha dado en instituciones de frontera que ya contaban con baja capacidad en infraestructura, disponibilidad de profesores y el acceso a proveedores de productos y servicios de calidad, con lo cual, medidas que no vengan acompañadas de mayores inyecciones de recursos serán infructuosas. A esto se suman los problemas de implementación de programas como el PAE: corrupción, baja infraestructura para la producción y transporte de alimentos y poco o nula disponibilidad de proveedores, los cuales están particularmente presentes en los puntos de entrada de migrantes. En La Guajira, por ejemplo, se calificó de condición crítica el servicio del PAE, dada la no llegada de alimentos o porciones que no cumplen el tamaño requerido. [86]

Las necesidades inmediatas del sistema se pueden solucionar en el corto plazo con mecanismos alternos al sistema existente. Generar las capacidades y herramientas necesarias para que el sistema responda con visión de largo plazo y la definición de nuevos recursos tomará tiempo. En tanto, es importante dar una respuesta inmediata, por lo que es necesario:

- Identificar instrumentos existentes en la normatividad que permitan flexibilizar el marco legal y, principalmente, desembolsar de manera más rápida y apropiada a las instituciones. Un ejemplo de esto son los documentos CONPES de distribución del DNP sobre la distribución de los recursos del SGP, en el cual han utilizado criterios existentes para ajustar los recursos asignados para dar respuesta a la creciente demanda.
- Identificar capacidades existentes en otros organismos que permitan incrementar los recursos existentes de manera transitoria. Ejemplo de esto podría ser Enseña por Colombia, que podría asignar o reubicar a profesores, o el Programa Mundial de Alimentos, el cual podría suplir las necesidades de alimentación escolar en las zonas de mayor demanda.

Sin embargo, es necesario definir una estrategia de respuesta a largo plazo desde el Gobierno central, empezando por la necesidad de recursos adicionales. Estimar el costo de estas intervenciones requiere mucha más y mejor información de la que existe

[86] Ministerio de Educación Nacional. Gobierno de Colombia. Cuarto Informe Trimestral del Programa de Alimentación Escolar en las 95 Entidades Territoriales Certificadas – ETC: enero a diciembre de 2017.

actualmente. El costo marginal de un estudiante dependerá adónde asista este. Los costos por estudiante varían notablemente entre entidades territoriales y dentro de las mismas. Por ejemplo, mientras la asignación de un estudiante a una institución con cupos existentes no requeriría la contratación de un profesor ni la provisión de materiales adicionales (resultando en un costo equivalente al costo del PAE, transporte y gratuidad), proveer los recursos necesarios a escuelas operando por encima de sus capacidades generaría costos de nuevos profesores y construcción de infraestructura. Por esta razón, el manejo de la matrícula es la primera recomendación de esta nota.

Ante la ausencia de datos suficientes para estimaciones precisas, la tabla 6 presenta los costos anuales estimados por estudiante marginal bajo distintos supuestos. Con base en las recomendaciones antes mencionadas, se presentan estimaciones de las inversiones mínimas necesarias para aumentar los recursos económicos en el sistema educativo para hacer frente a los impactos de la migración venezolana. Como se ha mencionado reiterativamente, la baja capacidad del sistema para reconocer a los niños venezolanos genera dificultades para hacer una medición exacta del costo de cada niño adicional. En consecuencia, los cálculos presentados se realizaron bajo múltiples supuestos y en escenarios muy conservadores, por lo que deben considerarse como montos mínimos de inversión.

Tabla 6. Costos anuales estimados por estudiante

Rubro	Prestación de servicios, primaria y secundaria	PAE	Transporte	Total
2018				
Gasto anual per cápita, COP	2.639.802	568.818	1.636.000	
Población Beneficiada	270.373	143.298	81.112	
Gasto total, COP millones	**713.731**	**81.510**	**132.699**	**927.941**
Gasto total, % del PIB	**0,07**	**0,007**	**0,01**	**0,087**
2019				
Gasto anual per cápita, COP	2.718.996	585.882	1.685.080	
Población beneficiada	425.248	255.149	170.100	
Gasto total, COP millones	**1.156.248**	**149.487**	**286.632**	**1.592.367**
Gasto total, % del PIB	**0,11**	**0,01**	**0,03**	**0,15**

Fuente: cálculos del Banco Mundial con información del Ministerio de Educación Nacional, de la OECD, la UIS y Eurostat (2017).

El costo total dependerá de las entidades donde se preste el servicio y de la capacidad existente. Adicional a lo mostrado en la tabla 6, existen variaciones significativas en los costos, asociadas con el lugar donde se presta el servicio; por ejemplo, mientras que la provisión de almuerzos a través del PAE en Tumaco cuesta $249.480, en Vaupés cuesta $954.000.[87] En este sentido, es necesario que el sistema de asignación eficiente de matrículas busque llevar a los niños a los lugares donde se cuenta con capacidad instalada disponible, ya que el costo de nuevos profesores e infraestructura puede ser mucho mayor que trasladar niños a otras instalaciones. Lo anterior implica involucrar a los padres de familia en el proceso, con el fin de permitir una reorganización de la oferta favorable para toda la familia, en el que se consideren también las decisiones de asentamiento de las familias por razones de trabajo o las decisiones de la familia respecto a la institución educativa que prefieren para sus hijos. En el caso de niños en instalaciones preexistentes, por ejemplo, no sería necesario considerar el costo de nuevos profesores, aun cuando sí sería necesario considerar el costo de transporte.

Un tema crítico para abordar el problema es la necesidad de una mayor coordinación interinstitucional. No contar con un sistema de información que concentre los datos de los niños migrantes a nivel nacional y que permita identificar dónde están en tiempo real ha generado una incongruencia entre los reportes evidenciados en las instituciones locales y los identificados desde las autoridades nacionales, por lo que las decisiones las decisiones de política pública carecen de información completa.

Aunado a lo anterior, se espera que la demanda del sistema incremente en los próximos meses. Al margen de la difícil situación política del vecino país que se espera continúe a corto plazo, se encuentra el hecho de que en julio se termina el año escolar venezolano. Esto puede generar un ingreso estacional importante de niños migrantes con títulos aprobados. El anexo 8 ofrece una serie de recomendaciones sectoriales en materia de educación orientadas a mitigar los efectos de la migración.

Impactos en la prestación de servicios de empleo

Principales impactos

La migración desde Venezuela ha tenido impactos diferenciados sobre las condiciones del mercado de trabajo según el segmento de este mercado. La experiencia internacional muestra que los efectos de la migración en el empleo han estado definidos por el ciclo económico donde ha ocurrido la migración. Así, estos varían desde efectos negativos, pero marginales en el empleo en períodos de crecimiento moderado,[88] hasta el incremento del trabajo para nacionales y migrantes en países con poca regulación (o mayor informalidad) como España, Grecia e Irlanda en períodos de crecimiento acelerado a comienzos del 2000.[89]

87 Dato reportado para 180 días escolares, según Cuarto informe Trimestral del PAE en las 95 ETC de enero a diciembre 2017 (MEN).

88 Angrist, J., A. Kugler.(2003). "Protective or Counterproductive? Labour Market Institutions and the Effect of Immigration on EU Natives". The Economic Journal 113 (488), F302-31.

89 Münoz, R. (2008).Migration, Labor Markets, and Integration of Migrants: An Overview for Europe. SP Discussion Paper N. 0807.

El contexto colombiano de bajo crecimiento, especialmente en algunas zonas de frontera, parece evidenciar pequeños impactos negativos en los niveles de empleo de las comunidades receptoras. El Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) confirmó una baja marginal en el número de ocupados en Riohacha (3%) y un aumento de la informalidad laboral entre el cuarto trimestre del 2017 (63,5%) y el trimestre diciembre 2017-febrero 2018 (donde alcanzó 66,1%).[90] Estos cambios se ven acompañados por los volúmenes y composición de migrantes de Venezuela, tanto colombianos retornados como venezolanos.

El mayor impacto de la migración desde Venezuela ha sido la pérdida de empleos formales. Esto puede explicarse por el hecho de que la población migrante cuenta con un nivel mayor de educación y competencias en comparación con la población de áreas receptoras y por las dificultades en la obtención de un estatus migratorio regular que les permita emplearse formalmente. Adicionalmente, el incremento de actividades informales por parte de los migrantes ha afectado a empresas comerciales que han cerrado o desistido de sus empleados.[91] Finalmente, la oferta de mano de obra de la población migrante es de un costo significativamente menor a la de los colombianos residentes, aunque esto implique una contratación irregular, lo cual es una práctica muy usual por parte de los empleadores.

A pesar de esto, algunos segmentos de las economías locales se han dinamizado como producto de la migración. Municipios como Villas del Rosario y Maicao han registrado un rápido crecimiento de la actividad comercial en el área fronteriza. En particular, la venta de víveres, los servicios de llamadas internacionales e internet y los servicios de transporte terrestre nacional e internacional se han expandido rápidamente.

Respuestas sectoriales y brechas existentes

Las características demográficas, el estatus migratorio y el área de asentamiento de los migrantes definen de forma importante la demanda por servicios de empleo. La población retornada, mayoritaria en las primeras fases de la migración, está compuesta primordialmente por adultos en edad laboral (75% de los retornados tiene entre 19 y 64 años) y con niveles educativos un poco menores que los residentes locales y altas tasas de desempleo. Este grupo también cuenta con tasas de informalidad altas (85%), mayores a las de la población receptora (63%). Por otro lado, las olas más recientes de migrantes venezolanos tienden a incluir más grupos familiares (el 2017 el 76% de los migrantes era menor de 29 años), con mayor nivel educativo (7,6 años de educación, comparado con 6,8 del mismo grupo en 2013) y mayores tasas de actividad económica (su tasa de empleo es de 64%), pero mayor informalidad (93%). Además de esto, los datos indican que la población más vulnerable se encuentra en las áreas de frontera.[92] En efecto, los migrantes

90 El Heraldo. 2018. La Informalidad Laboral en Riohacha va en aumento.
91 Información reportada por las Cámaras de Comercio de Arauca y La Guajira.
92 En Murrugarra, Larrison y Sasin. (2010). Migration and Poverty: Towards Better Opportunities for the Poor, se documenta como los procesos migratorios tienden a formar conglomerados en las áreas de destino en base a vínculos en áreas de salida y como diferentes tipos de migrantes eligen diferentes destinos según los retornos y riesgos de cada opción migratoria. Estos patrones se observan en corredores Sur-Sur como Nicaragua-Costa Rica, Nepal-India, Albania y en la migración interna de Tanzania.

en los departamentos de la frontera tienen 1,3 años menos de educación que aquellos en el resto del país.[93]

La oferta de servicios de empleabilidad varía de acuerdo con el programa, objetivos del programa y sus condiciones de elegibilidad. Las grandes ofertas nacionales de servicios públicos de empleabilidad incluyen los servicios de capacitación y formación laboral, intermediación laboral y programas de microcrédito, comercialización, entre otros (ver anexo 9 en Servicios de Empleo, tablas A9.1 y A9.2). Las principales entidades que entregan estos servicios son el Ministerio del Trabajo a través de sus entidades adscritas: el Servicio Nacional de Aprendizaje (Sena) el cual ofrece formación para el trabajo, el Servicio Público de Empleo (SPE) y el programa 40.000 Empleos. También Prosperidad Social ofrece servicios con el programa Jóvenes en Acción y programas productivos. A la fecha, el total de personas inscritas en el SPE a nivel nacional es de 1.688.832.[94] En cuanto a los extranjeros registrados en el Servicio Público de Empleo (SPE) de 2013 a junio de 2018, se reportan 37.733, los cuales han sido colocados 1.420, que corresponden al 3,76%. En ese mismo periodo, en el departamento de Arauca se han registrado 236 venezolanos y han sido colocados 16 (6,7%); para el departamento de la Guajira se han registrado 314 venezolanos y han sido colocados 9 (2,9%); y para el departamento del Norte de Santander se han registrado 1985 oferentes venezolanos y han sido colocados 49 (2,5%).

Las entidades con capacidad de entregar servicios de empleabilidad han recibido directrices para la atención de la población migrante, tanto colombiana como venezolana. A través de la expedición de la Circular 056 de 2017, el Ministerio del Trabajo garantizó el acceso a los servicios de intermediación del SPE a todos los venezolanos que se encuentran en territorio nacional, independientemente de si cuentan o no con PEP. En ese sentido, todas las agencias de la Red de Prestadores del SPE (incluida la Agencia Pública de Empleo del Sena) a nivel nacional han registrado hojas de vida tanto de venezolanos como de colombianos retornados. Otros programas productivos como el de Emprendimiento Colectivo del Departamento para la Prosperidad Social (DPS) tienen pensado implementar 175 emprendimientos productivos por un total de 7.500 millones de pesos en los departamentos de La Guajira ($3 mil millones), Norte de Santander ($3 mil millones) y Arauca ($1.500 millones).

Aun así, las respuestas a nivel local son limitadas. Algunos programas parecen tener un mejor funcionamiento a nivel local que otros. Por ejemplo, en La Guajira, Norte de Santander y Arauca las alcaldías apoyan las labores del Sena y remiten a personas solicitantes de empleo a las agencias públicas de trabajo. Sin embargo, en los mismos departamentos, las alcaldías y las gobernaciones no parecen jugar su rol como centros de empleo, puntos de atención ni de información del SPE, aun cuando ellas hacen parte de la red prestadora de servicios de este programa.[95] Por otra parte, para los programas de DPS, tienen en su mayoría una cobertura muy baja en el país y son ejecutados a través del Gobierno central.

93 Departamento Nacional de Estadística (DANE), Gran encuesta integrada de hogares (GEIH), 2017.
94 Ministerio de Trabajo. http://serviciodeempleo.gov.co/observatorio/
95 Ministerio de Trabajo. http://serviciodeempleo.gov.co/Puntosatencion/centrosempleo

El acceso de los migrantes a los programas nacionales de empleabilidad presenta varios retos, incluyendo problemas de calificación, documentación y alto costo de oportunidad. Un problema transversal de acceso a servicios de empleo es que casi todos estos programas requieren haber completado secundaria. Sin embargo, más del 50% de colombianos retornados y de migrantes venezolanos no tienen ese nivel educativo (ver anexo 1). Por otro lado, el contexto de crisis en el que las personas están migrando desde Venezuela implica que, aunque algunos han completado secundaria, no tienen los certificados correspondientes. Otro problema de varios programas de empleabilidad de Colombia es que son focalizados utilizando el Sisbén y el indicador de vulnerabilidad resultante, la pertenencia al Registro Único de Víctimas u otros criterios categóricos. Esto implica que la elegibilidad para algunos programas tenga restricciones para la población migrante, particularmente para la irregular. Sin embargo, existen otras ofertas de servicios de empleabilidad con criterios de entrada más amplios como los de SPE o los programas de formación técnica del Sena. Por otra parte, el costo de oportunidad para los migrantes es bastante alto, ya que tienen gran necesidad de generación de ingresos, que se satisface de manera más rápida en el mercado informal.

A pesar de estas dificultades en algunos municipios se han logrado registrar algunos migrantes en servicios de empleo, con resultados limitados en empleo debido a la rigidez del mercado laboral. Se ha logrado registrar a cerca de 100 personas, tanto en Riohacha como en Cúcuta. La mayoría de estas personas ha logrado obtener certificación de competencias laborales por parte del Sena. De las personas migrantes registradas, no se ha empleado ninguna. Los empleadores reportan que contratar migrantes con el PEP es una dificultad porque es una situación temporal y los trámites de afiliación, contratación, capacitación, etc. pueden ser para muy corto tiempo de empleo.

También se presenta una brecha de pertinencia de la oferta para la población objetivo. La oferta pública de servicios con mayor cobertura potencial (Sena, SPE) tiene una fuerte orientación a la inserción laboral formal. Este tipo de oferta puede ser relevante para los profesionales y mano de obra semicalificada que tendería a concentrarse en grandes ciudades y no en áreas de frontera. En estas últimas, existe una presencia local débil de oficinas del SPE o de las cajas de compensación familiar (que podrían facilitar servicios de capacitación e intermediación), que tienen funciones más amplias y donde la atención a la población migrante no es la función más importante.

La información disponible no permite estimar los costos en términos de prestación de servicios de empleo derivados de la migración. Existe una variabilidad importante dependiendo de aspectos demográficos, calificaciones, oferta de programas y otras variables, las cuales no son posibles de identificar con los datos disponibles durante la realización del presente análisis.

Impactos en la prestación de servicios de protección social

Principales impactos

Debido a la condición de vulnerabilidad de la población migrante y retornada, esta presenta necesidades específicas en protección social, las cuales varían de acuerdo con el tipo de migrante. Las necesidades principales de la población migrante venezolana pueden resumirse en: (i) apoyo alimentario, (ii) atención para la niñez (sea emergencia o no), (iii) apoyo al ingreso, (iv) vivienda, (v) atención psicosocial, (vi) apoyo en el proceso de regularización. Sin embargo, múltiples factores influyen en cuál de estas necesidades es más pronunciada entre la población migrante. Por ejemplo, mientras que el apoyo alimentario o a la atención de emergencia a la niñez es una necesidad común para todo tipo de migrante, el apoyo a ingresos, vivienda o servicios es relevante solo para migrantes con vocación de permanencia. Así mismo, la asistencia al adulto mayor es más relevante para la población retornada, la cual cuenta con una mayor proporción de población mayor a 65 años (6% de los retornados son adultos mayores, comparado con un 2% de toda la población migrante).

Los ciclos migratorios y el lugar de asentamiento también influyen en las necesidades de protección social de los migrantes. En el 2017 llegaron 11% más de niños entre 0 y 18 años que en 2013, lo que implica que la demanda por servicios como apoyo alimentario y atención a la niñez ha incrementado en las fases migratorias más recientes.[96] Así mismo, el lugar de asentamiento de la población afecta la demanda de servicios. Las necesidades de la población migrante recién llegada y asentada en áreas de frontera difiere de las necesidades de la población migrante que se instala en centros urbanos más grandes, como Bogotá o Barranquilla. Al tener mayores niveles de vulnerabilidad, sus necesidades de protección social se concentran en temas de nutrición, refugio, cuidado de la niñez y acceso a servicios básicos como agua potable y saneamiento básico.

Respuestas sectoriales y brechas existentes

La demanda de servicios sociales en los municipios fronterizos excede las capacidades de atención existente. Muchas de estas necesidades no son exclusivas de los migrantes y por tanto compiten con las necesidades actuales de la población receptora. La elevada tasa de pobreza en las áreas fronterizas donde se concentra la población migrante y retornada aumenta la demanda de servicios sociales, mientras que los recursos del nivel municipal son limitados.[97] Por su parte, la oferta de servicios de protección social en el nivel local es una combinación de oferta nacional y municipal. La mayor cobertura de servicios de protección social se da con programas ofrecidos a nivel nacional, específicamente por el DPS y el ICBF, que priorizan, respectivamente, población en estado de pobreza y vulnerabilidad y a la niñez.

[96] Cálculos del Banco Mundial con base en la información de la GEIH (Gran encuesta integrada de hogares) 2013 y 2017.

[97] Según datos del DANE (Departamento Administrativo Nacional de Estadística), en 2017 la incidencia de la pobreza monetaria en La Guajira era de 52,6% y la pobreza extrema, de 26,5%. En Norte de Santander estas dos tasas eran de 40% y 11,1% respectivamente.

Las alcaldías participan en los programas financiados en el nivel nacional bajo los lineamientos del nivel central, particularmente en aspectos de gestión, coordinación y focalización. La asignación de recursos municipales es limitada y tiene impacto restringido en los niveles de cobertura. Las instancias municipales a cargo de temas de protección social orientan los servicios a población vulnerable en las líneas de apoyo alimentario, infancia y adolescencia, grupos étnicos, discapacidad, población LGTBI, entre otros. Estos servicios se presentan a través de operadores contratados por las alcaldías y, aunque no hay información disponible que permita medir su cobertura, se percibe que es baja (considerando esta como menor al 40%) en relación con las necesidades.[98]

La migración desde Venezuela no se ha traducido en un aumento en la cobertura y en la calidad de los servicios públicos de protección social. Los programas nacionales son de limitado acceso (exigen registro en la base del Sisbén)[99] y tienen restricciones de cupos. Los municipios no cuentan con recursos financieros para ampliar la oferta y deben seguir los mismos criterios de acceso de la oferta nacional. En los últimos años, los programas de Prosperidad Social no han tenido variaciones ni ampliación de cobertura para responder a un aumento de la demanda de atención debido a la migración. En cuanto al ICBF, sí se reportan esfuerzos para ampliar cupos, pero aún la cobertura sigue siendo restringida, especialmente por la limitación de infraestructura. En La Guajira, a raíz de una intervención realizada entre el 4 y 11 de abril de 2018, se ampliaron 5 mil cupos para la modalidad de primera infancia.[100] Igualmente, en Norte de Santander, el ICBF el último año ha ampliado cerca de 4 mil cupos en primera infancia.[101]

La mayoría de las necesidades en protección social están siendo atendidas por ONG en áreas como techo, alimentación, aseo, apoyo psicosocial, entre otras. En áreas receptoras, la atención humanitaria a la población migrante es atendida en su mayoría por las agencias cooperantes y las ONG, a las cuales los municipios apoyan en la gestión y eventualmente en lo relacionado con la disposición de alguna infraestructura. Sin embargo, las diferencias en indicadores de abrigo, nutrición y condiciones sanitarias entre la población migrante y la receptora sugieren que la oferta de servicios aún no alcanza para cubrir la demanda.

Los migrantes venezolanos pueden registrarse en el Sisbén si cuentan con la documentación correspondiente, pero en la práctica el registro es difícil, particularmente para la población más vulnerable. Los migrantes venezolanos tienen acceso a Sisbén si están regularizados y cuentan con: (i) cédula de extranjería, desde 2009; (ii) salvoconducto de refugiados, desde 2016; (iii) PEP y un documento de identidad válido (pasaporte u documento de identidad venezolano), desde 2017. Con la salvedad de aceptarse el PEP como documento válido para la inscripción de migrantes regulares, dichos requerimientos

98 Las cifras sobre número de personas atendidas no están disponibles de manera expedita, porque se requiere realizar la revisión de la información reportada por los operadores.

99 Otros posibles canales de acceso son el registro en las bases de datos de la Unidad de Víctimas, de la Red Unidos o de la población indígena –pero estas opciones no son pertinentes para el caso de los migrantes venezolanos.

100 Referente Regional Guajira, ICBF (Instituto Colombiano de Bienestar Familiar).

101 Funcionarios del ICBF (Instituto Colombiano de Bienestar Familiar). Norte de Santander.

no han sido ajustados con la evolución del proceso migratorio. El tiempo de respuesta para extranjeros y colombianos es el mismo y depende de la fecha de registro de la solicitud, la fecha de aplicación de la encuesta y las fechas de corte establecidas por el Departamento Nacional de Planeación (DNP) para remitir la base de datos. Entre diciembre 2017 y abril 2018 (cuando se empezó a llevar el seguimiento) se encontraron 10.400 venezolanos registrados en la base de Sisbén. Aun así, no hay un análisis de si acceden a algún servicio o beneficio. Los migrantes irregulares, con mayores niveles de vulnerabilidad, no pueden ingresar al Sisbén debido a su estatus migratorio. La tabla 7 resume las condiciones de acceso a Sisbén para los migrantes por estatus migratorio.

Tabla 7. Condiciones de acceso al Sisbén por estatus migratorio

Tipo de migrante	Categoría	Pueden tener acceso a Sisben
Regulares	Portadores de visa o cédula de extranjería	Sí, con cédula de extranjería
	Dentro del tiempo de ley establecido	Sí, con cédula de extranjería
	Portadores del PEP	Sí, con identificación nacional (pasaporte o cédula)
Irregulares	Superaron el tiempo de permanencia	No
	Que ingresaron irregularmente	No
Retornados	Colombianos que vivían en Venezuela	Sí, con documentación (cédula)

El Gobierno ha priorizado la identificación de mecanismos para la regularización de los migrantes, aspecto clave para el acceso a la oferta de servicios. Los mecanismos principales para regularización del estatus migratorio incluyen la nacionalización (para hijos de población retornada) y el PEP. Sin embargo, la falta de documentación como registros de nacimiento o pasaporte, y la alta demanda, dificultan su obtención. Adicionalmente, y en razón a la particular vulnerabilidad de la población a atender, persisten barreras de información sobre procesos y requisitos que hacen que, en la práctica, el acceso haya sido limitado.

La información disponible no permite estimar los costos derivados de la prestación de servicios en protección social derivados de la migración. Existe una variabilidad importante dependiendo de aspectos demográficos, nivel de vulnerabilidad, oferta de programas y otras variables, las cuales no son posibles de identificar con los datos disponibles durante la realización del presente análisis. Para poder establecer estos costos sería necesario adelantar un trabajo analítico sectorial más detallado. Sin embargo, el anexo 10 ofrece una lista de programas de protección social relevantes para la migración desde Venezuela (tabla A10.1), así como ejemplos de experiencias nacionales que podrían ser usadas como plataforma para responder a las demandas de este proceso migratorio (cuadro A10.1).

Impactos en albergue y vivienda temporal

Principales impactos

Colombia presenta un alto déficit habitacional, definido principalmente por carencias cuantitativas y cualitativas de vivienda. De conformidad con el Censo 2005 y tomando como referencia la Gran encuesta integrada de hogares (GEIH) realizada en el año 2014, en Colombia se tiene un déficit Habitacional de 3.347.487 viviendas, de los cuales 1.273.427 corresponden a déficit Cuantitativo (9,4%) y 2.072.705 a déficit cualitativo (15,3%). En materia de asentamientos de origen informal, y de acuerdo con información del Departamento Nacional de Planeación, se estima que, en Colombia en el año 2014, el 13,2% de los hogares colombianos residía en asentamientos precarios. Esto indicaría que, para ese año, 1,8 millones de hogares estarían localizados en asentamientos en estas condiciones, los cuales están mayoritariamente localizados en zonas de alto riesgo.

Los departamentos y municipios ubicados en zonas de frontera no son ajenos a esta problemática. De acuerdo con el Departamento Nacional de Planeación, considerando datos del DANE, el déficit habitacional urbano en los 77 municipios fronterizos es del 37%, mientras que a nivel nacional ese déficit es del 27%. En 2011 a nivel departamental el déficit de vivienda de fronteras era cercano al 53%, mientras que en el resto del país se encontraba en un valor cercano al 33%, una diferencia cercana al 20%. En zona rural la situación es aún más preocupante. De acuerdo con el DNP, el 85,7% de los hogares rurales de los 77 municipios fronterizos presenta déficit habitacional, mientras que el porcentaje de los hogares rurales a nivel nacional que se encuentran en esa situación alcanza el 68,3%.

La migración ha generado una demanda importante en materia de albergue temporal y vivienda que, al no poder saciarse, se ha traducido en la ocupación de espacios públicos. Debido al nivel de vulnerabilidad de los migrantes, muchos no se encuentran en condiciones económicas para rentar una vivienda digna. Ni los ciudadanos colombianos retornados ni los migrantes venezolanos están recibiendo ayuda económica o de albergue temporal en materia de vivienda de parte del Gobierno. Esto ha generado la localización de los hogares en zonas no consolidadas de los municipios, así como la ocupación de espacios públicos como parques o vías del casco urbano de las ciudades. La falta de planeación y control urbano a nivel local de las zonas receptoras agrava esta situación.

La ocupación informal exacerba la vulnerabilidad, inseguridad y condiciones de riesgo de los migrantes y retornados. Teniendo en cuenta que los municipios analizados no cuentan con planes de albergue temporal, muchos hogares están ocupando asentamientos informales y en zonas de riesgo. Bien sea en predios públicos o privados, estos se ubican en sectores sin suministro de agua, alcantarillado y energía eléctrica. En el municipio de Arauca, se identificaron al menos 10 asentamientos localizados en zonas inundables, a lo largo de la ribera del río Arauca. Asentamientos informales también fueron identificados en Cúcuta, Villas del Rosario, Riohacha y Maicao.

La falta de documentación de los migrantes para adquirir o arrendar vivienda agrava la situación de precariedad de la población más vulnerable. Entrevistas de campo indican que muchos de los hogares que migran desde Venezuela no pueden adquirir o arrendar otra vivienda debido a la falta de documentación, cedulación y expedición de pasaportes venezolanos. Así mismo, debido a la crisis económica del vecino país, no pueden usar tierras o propiedades que tenían en Venezuela como colateral. Esto limita sus posibilidades para solucionar sus necesidades de vivienda, obligándolos a ocupar espacios públicos o a invadir predios baldíos.

Respuestas sectoriales y brechas existentes

Durante la preparación del estudio no se identificaron planes de respuesta municipales o locales en materia de vivienda para hacer frente a las demandas de la migración. Para la atención de hogares colombianos que retornaron al país, el Gobierno nacional expidió el Decreto 1819 de 2015, por el cual se dictan disposiciones en materia de vivienda para hacer frente a la emergencia económica, social y ecológica declarada en parte del territorio nacional. No obstante, este decreto no ha sido reglamentado y no se ha dispuesto de recursos adicionales para atender a los hogares colombianos que han retornado. En materia de vivienda todos los municipios dependen de los programas nacionales, por ejemplo, aquellos que financia y promueve el Fondo Nacional de Vivienda para suelo urbano (Vivienda nueva y Titulación), el Ministerio de Agricultura para suelo rural (Vivienda nueva y Mejoramiento), Prosperidad Social para Mejoramiento de Vivienda y los recursos del Sistema General de Regalías.

En su mayoría, los municipios analizados no cuentan con oficinas o instrumentos de planificación y financiación para responder a la migración. Ninguno de los municipios listados cuenta con oficinas de atención al migrante. En su mayoría, tampoco cuentan con instrumentos de planificación y control de uso del suelo, lo que dificulta la gestión urbana para la provisión de vivienda y servicios básicos. Ninguno de los municipios visitados tiene contemplado, dentro de su Plan de Ordenamiento Territorial o su Plan Desarrollo Municipal, algún programa o estrategia para hacer frente a la situación que se presenta en la frontera.

Por ley, los subsidios que otorga el Gobierno colombiano para vivienda nueva están destinados únicamente a ciudadanos nacionales.[102] Bien sean residentes o retornados, solo ciudadanos colombianos son beneficiarios de estos programas. En materia de vivienda no existe ninguna disposición normativa que permita dar una solución definitiva a los hogares venezolanos. Como medida de ayuda temporal, existen lineamientos en materia de atención de migrantes, cobijados por disposiciones internacionales de atención de migrantes y de emergencias.

102 Los programas de subsidio en Colombia pueden clasificarse en cuatro categorías: (i) subsidio gratuito para vivienda de interés prioritaria (para hogares con ingresos por debajo del salario mínimo), (ii) vivienda de interés social (para hogares con capacidad de ahorro validada por el Fondo Nacional del Ahorro), (iii) subsidio a la tasa de interés o porcentaje del crédito habitacional (para hogares con ingresos mayores a tres (3) salarios mínimos) y (iv) programas de arriendo. Salvo para el subsidio gratuito, todos los demás programas requieren demostrar ingresos y estar empleado (incluso informalmente).

Organizaciones humanitarias nacionales e internacionales son las principales prestadoras de servicios de albergue temporal. Organizaciones como la Cruz Roja, ACNUR, OIM y Pastoral Social proveen albergue temporal a cientos de migrantes en situación de calle y vulnerabilidad a través de centros de atención en La Guajira y Norte de Santander. No se encontró centros de migrantes en Arauca, razón por la cual se hace más visible la ocupación del espacio público.

Bogotá, Barranquilla, Cúcuta y Villa del Rosario cuentan con planes de ordenamiento territorial (POT) actualizados, a través de los cuales podrían incorporarse provisiones especiales para atender la migración. Por ejemplo, estos municipios cuentan con instrumentos para la captura del valor del suelo (plusvalía y cargas/beneficios territoriales) y control de licencias que pudieran utilizarse para priorizar y financiar intervenciones estratégicas. La tabla 8 resume los hallazgos en materia de vivienda y desarrollo urbano para los migrantes.

Tabla 8. Hallazgos - soluciones en vivienda y desarrollo territorial

Municipio	Departamento	¿Cuenta con oficina municipal de atención al migrante?[103]	¿La Oficina de Planeación Municipal ejerce control urbano sobre asentamientos?	¿Cuenta con programas de atención temporal de vivienda para migrantes?	¿Cuenta con planes de Ordenamiento Territorial actualizados?	¿Cuenta con instrumentos de financiación para el desarrollo urbano?
Maicao	La Guajira	NO	NO	NO	NO	NO
Riohacha	La Guajira	NO	NO	NO	NO	NO
Arauca	Arauca	NO	NO	NO	NO	NO
Cúcuta	Norte de Santander	NO	SÍ	NO	SÍ	SÍ
Villa del Rosario	Norte de Santander	NO	NO	NO	SÍ	SÍ
Puerto Carreño	Vichada	NO	NO	NO	NO	NO
Bogotá	Bogotá	NO	SÍ	NO	SÍ	SÍ
Barranquilla	Atlántico	NO	SÍ	NO	SÍ	SÍ

Fuente: entrevistas de campo realizadas del 4 al 8 de junio de 2018.

[103] Esto hace referencia a oficinas de atención financiadas por el municipio y adscrita a la institucionalidad del mismo. En varios municipios hay oficinas de atención al migrante financiadas y adscritas al Gobierno nacional o a organizaciones internacionales.

Este fenómeno migratorio todavía está en pleno desarrollo, por lo que es imposible cuantificar de manera precisa los impactos estimados. Estimaciones preliminares sugieren inversiones necesarias en el corto plazo para soluciones de arrendamiento y vivienda temporal, por un monto estimado de USD 279.9 millones. El anexo 11 presenta escenarios preliminares y posibles rutas de acción, construyendo sobre la base de mejores prácticas internacionales. Además, se ofrecen algunas alternativas de acción preliminares sobre la distribución de roles y mecanismos de coordinación entre el Gobierno nacional y autoridades locales para dar respuesta a las demandas de la migración.

Cuadro 10

MigraPlan–OIM Argentina, Chile, Colombia y Bolivia

¿Qué es MigraPlan?

Es una red internacional de investigación-acción destinada a trabajar temas de migraciones y desplazamientos forzados y su influencia en los procesos de expansión urbana y producción de hábitat popular. También, es una metodología de intervención a nivel local apoyada por OIM y destinada a promover la integración de los derechos humanos y el involucramiento de actores sociales y comunidades en la planificación urbana de barrios. Además, busca reunir el mundo académico con los campos de acción, así como la participación activa de las comunidades de migrantes como actores centrales del desarrollo urbano, fomentando su empoderamiento.

Según la OIM, la integración de las personas migrantes es una responsabilidad de las alcaldías que debe ser apoyada por la toda la sociedad en las comunidades receptoras. A fin de lograr soluciones migratorias sostenibles en el tiempo y de fomentar una planificación urbana integral, es preciso que se conformen asociaciones alrededor de una institución coordinadora para involucrar una gran variedad de socios: administraciones públicas, sociedad civil, sector privado, comunidades de migrantes y organizaciones de las diásporas, entre otros.

Impactos en la prestación de servicios de agua y saneamiento básico

Principales impactos

El incremento repentino de la población en las áreas receptoras puede estar genernado aumentos en la demanda de agua potable y en los servicios de saneamiento básico. Actualmente, las empresas operadoras no manejan cifras específicas sobre la proyección y control de la demanda,[104] pero estiman un crecimiento especialmente en las zonas de frontera. Sin embargo, se han encontrado incrementos en los porcentajes de pérdidas en departamentos como La Guajira, los cuales podría sugerir el aumento de conexiones no autorizadas.[105] No se encontró evidencia de que el aumento en las pérdidas de las empresas prestadoras de servicios se deba al aumento en conexiones no autorizadas ni que, de ser así, dichas conexiones se realicen en áreas donde los migrantes y retornados se están asentado.

La población viviendo en asentamientos y espacios públicos se encuentra en condición de vulnerabilidad sin acceso a servicios de agua potable y saneamiento básico. En Riohacha, un 33% de las personas en sitios de asentamiento no cuentan con acceso a servicios de baños, duchas o baterías sanitarias.[106] Por falta de dicho acceso, la población está practicando la defecación al aire libre, en bolsas plásticas o está usando pozos sépticos construidos por ellos mismos sin cumplimiento de requerimientos sanitarios, causando riesgos a la salud pública por la contaminación de espacios públicos y fuentes de agua. Enfermedades gastrointestinales y brotes en la piel están aumentado, particularmente entre la población infantil. Adicionalmente, esto crea riesgos particulares para las mujeres y niñas, por falta de privacidad y protección.

Se identificaron déficits preexistentes en saneamiento básico en áreas receptoras, lo que crea fuentes de contaminación del agua superficial y subterránea. Por ejemplo, para el caso de Cúcuta, en Norte de Santander, pese a que la cobertura en acueducto es del 100% de la población y se cuenta con un programa de suministro de agua potable a través de pilas públicas para las zonas de asentamiento e invasión, no se cuenta con ningún tipo de sistema de recolección de aguas servidas ni de tratamiento en estas zonas que evite la descarga de contaminantes a las fuentes de agua. Esto ha llevado a un aumento en las enfermedades relacionadas con un saneamiento inadecuado.

[104] Al no tenerse certeza de la estabilidad de esta población asentada, ya que en algunos casos que considera solamente flotante, se dificulta la proyección y control de la demanda por parte de las empresas operadoras.

[105] Para el caso de Maicao, en La Guajira, el operador del sistema informa que las pérdidas han ascendido a 730 m^3 al día, traduciéndose en $36,5 millones al mes. Informe Aguas de la Península. Impactos de la migración de Venezuela en los servicios básicos en el municipio de Maicao (Palacios, 2018). Esto afecta la óptima prestación de servicios de dos maneras. Primero, las conexiones no autorizadas generan pérdidas que terminan siendo asumidas por el operador del sistema, ocasionando ineficiencia de la operación de los servicios. Segundo, el acceso no autorizado y no controlado genera fuentes de contaminación y pone en riesgo la calidad del agua y desequilibra la presión hídrica en la red, reduciendo el servicio en otras partes de la ciudad.

[106] Según datos OIM (Organización Internacional para las Migraciones). DTM (Matriz de monitoreo y desplazamiento), 2018.

Así mismo, se registran déficits en el manejo de desechos sólidos, lo que está causando contaminación de fuentes hídricas y del medio ambiente. Los asentamientos no cuentan con un servicio de recolección de residuos sólidos y en algunos casos, los rellenos sanitarios no permiten la entrada a particulares que recogen estos residuos. En otros casos, los municipios no cuentan con relleno sanitario para su disposición. Por falta de alternativas se están creando botaderos satelitales o los desechos son dispuestos de forma inadecuada, contaminando las áreas receptoras.

Cuadro 11

La Guajira: acceso a agua y saneamiento en comunidades indígenas en áreas rurales dispersas

Los indígenas wayúu han sufrido históricamente por la falta de agua potable y solo el 16,3% de la población rural dispersa tiene acceso al agua potable. Además, solamente un 4% tiene acceso a sistemas de saneamiento básico mejorado. Según DANE, el departamento de La Guajira registra uno de los índices más altos de pobreza extrema en el país, con un 40,1%. Los wayúu habitan la parte desértica de la península de La Guajira y poseen doble nacionalidad colombo-venezolana. Históricamente, han sido nómadas entre los dos países vecinos, viviendo de la pesca, pastoreo, artesanías y el comercio de productos proviniendo de ambos países.

El cierre de la frontera en el año 2015, junto a una sequía de hasta 4 años en algunas comunidades, ha afectado a la población wayúu. Antes del cierre de frontera, el Gobierno nacional declaró calamidad pública en La Guajira a causa de la sequía. Con el cierre de la frontera se empeoraron las condiciones para los wayúu y se interrumpió el flujo de alimentos y ayudas provenientes de Venezuela, dejando a los wayúu sin comida y agua, resultando en un aumento de la tasa de mortalidad asociada a la desnutrición en un 50% entre 2011 y 2015.

Los wayúu retornados de Venezuela tienen un estatus especial y pueden recibir su nacionalidad colombiana con una confirmación de la autoridad tradicional de la comunidad de origen ante la Secretaría de Asuntos Indígenas. Sin embargo, no todas las autoridades otorgan este derecho a los retornados. Hay casos en los cuales estos reclaman el terreno ancestral y se forman conflictos, especialmente si esos terrenos cuentan con una fuente de agua.

La Guajira necesita una estratégica diferencial por temas políticos, geográficos, culturales y étnicos tomando en cuenta la cultura wayúu, la escasez de fuentes de agua, cambio climático, las condiciones de pobreza y el flujo migratorio. El Viceministerio de Agua está implementando dos proyectos pilotos de pilas públicas en los municipios de Maicao y Manaure, así como la replicación en otros sitios de La Guajira para proveer una solución este problema. En la asamblea del departamento se está debatiendo la creación de una empresa departamental de agua, la cual sería encargada de asegurar la sostenibilidad de los sistemas de agua rural, zonas en las cuales se han evidenciado los mayores asentamientos de migrantes de Venezuela. Se recomienda darle prioridad a esta iniciativa e iniciar su implementación.

Respuestas sectoriales y brechas existentes

Aun cuando la cobertura en agua y saneamiento básico es alta, el crecimiento de asentamientos humanos producto de la migración ha demandado respuestas de contingencia en este sector. Actualmente, ciudades como Cúcuta cuentan con una cobertura del 100% de la población en los servicios de agua potable y un 97% en los servicios de recolección de aguas servidas. Sin embargo, en las zonas de expansión que poco a poco han sido tomadas por familias desplazadas y de bajos recursos y migrantes venezolanos, se han presentado retos para la prestación de los servicios. Esto, debido a sus condiciones topográficas, sociales y económicas que no permiten la adecuada gestión.

Las áreas de frontera han implementado planes de contingencia para prestar el servicio de agua potable a las comunidades receptoras. Por ejemplo, en La Guajira se ha iniciado la construcción de baños públicos en áreas de alta concentración de migrantes. Igualmente, el Gobierno ha facilitado la distribución de agua en carro-tanques a asentamientos humanos. El Gobierno Municipal en Cúcuta, en conjunto con la empresa operadora, elaboró un plan de implementación de pilas públicas, el cual es gestionado actualmente por las juntas de acción comunal de los barrios y operado por Agua Kpital de Cúcuta. El programa se inició en 2011 con 59 pilas y actualmente cuenta con 194 que abastecen a alrededor de 13 mil predios (población mezclada entre migrantes venezolanos y ciudadanos colombianos). El financiamiento de este programa se realiza con recursos del SGP y algunos subsidios y se sostiene con un cargo básico de $19.000 por cada m^3 consumido hasta los $16m^3$, si el consumo es mayor, se asume como pérdida por la empresa operadora. Este valor es facturado al líder de la junta de acción comunal, quien recibe las contribuciones de los beneficiarios de cada pila.

Organizaciones internacionales también están apoyando áreas receptoras. En los asentamientos visitados se reportó la distribución de filtros de agua a migrantes y locales, así como creación de capacidades para el manejo de desechos por parte de organizaciones como Unicef, Save the Children, la Cruz Roja y ACNUR. Los migrantes en tránsito y migrantes en condición de calle también tienen acceso a servicios sanitarios en centros de atención al migrante.

Tanto la población de migrantes venezolanos como de ciudadanos colombianos que retornaron de Venezuela requieren soluciones de agua y saneamiento para el corto, mediano y largo plazo. Utilizando datos de la GEIH y estimativos de precios unitarios para proyectos similares realizados por el Banco Mundial en la región, se estima que, para una población neta de migrantes de 500 mil personas, el total aproximado de las intervenciones a realizar para responder a las necesidades de la migración. Estimaciones preliminares sugieren inversiones necesarias en el corto y mediano plazo por el orden de:

- En el corto plazo, intervenciones de emergencia, según las estimadas por las Naciones Unidas, por valor de USD 13,5 millones.
- En el mediano plazo, intervenciones con tecnologías básicas o de emergencia (pilas

públicas para agua y pozos sépticos para saneamiento), de USD 99,1 millones.
- En el largo plazo, intervenciones más complejas y de sostenibilidad mayor (conexión domiciliaria a acueducto para agua y sistemas de alcantarillado convencional para saneamiento), de USD 145 millones.

En el mismo sentido, se realiza el cálculo preliminar de intervenciones para las zonas de mayor impacto, es decir, los departamentos de Norte de Santander, La Guajira y Arauca. Para este caso, las intervenciones en el corto plazo o de emergencia se determinarían por lo asignado para estas zonas por los estimativos del informe de las Naciones Unidas.[107] Los costos estimados de las intervenciones en el mediano y largo plazo se diferencian de la siguiente manera:

- En el mediano plazo, intervenciones con tecnologías básicas o de emergencia (pilas públicas para agua y pozos sépticos para saneamiento), de USD 48,6 millones.
- En el largo plazo, intervenciones más complejas y de sostenibilidad mayor (conexión domiciliaria a acueducto para agua y sistemas de alcantarillado convencional para saneamiento), de USD 68,7 millones.

Los cuadros estimativos para estos dos escenarios se incluyen en el anexo 12, el cual resume además las principales recomendaciones para el sector de agua y saneamiento básico.

Otros impactos focalizados

Esta sección resume otros impactos de menor trascendencia, identificados durante las visitas de campo a los municipios y zonas más afectadas por la migración proveniente de Venezuela. Específicamente, esta sección se enfoca en los impactos de la migración sobre los sectores de energía, transporte y tránsito terrestre. Por ejemplo, aunque la cobertura de energía eléctrica es casi universal, durante las visitas de campo se identificaron algunos impactos focalizados en áreas con alta incidencia de migrantes. Asimismo, aunque todavía no se esperan impactos significativos que puedan afectar la capacidad de provisión de los sistemas de transporte y tránsito terrestre (la capacidad de absorción es mayor en ciudades grandes como Barranquilla y Bogotá), se identificaron zonas focales particularmente afectadas por la migración que han disminuido la movilidad de bienes, servicios y personas.

Transporte

La cancelación de itinerarios de varias aerolíneas desde y hacia Venezuela y el deterioro de la capacidad económica de los venezolanos conllevan a que la migración hacia Colombia y otros países sea vía terrestre. Algunos reportes indican que la demanda por transporte terrestre desde la frontera de Colombia a destinos nacionales e internacionales

[107] ACNUR (El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados). Plan de Respuesta a Flujos Migratorios Mixtos Desde Venezuela, 2018.

se ha multiplicado en los últimos meses.[108] Naturalmente, esto impacta la capacidad de la red vial del país, la cual demandará mantenimiento adicional.

Debido a la llegada de población wayúu desde Venezuela, hay un incremento en la población desconectada, lo cual dificulta el acceso a educación, servicios de salud, y registro. La accesibilidad en la alta Guajira es muy problemática e impacta de forma significativa el acceso a servicios de la población, en general, y de la población wayúu en particular.

El incremento en el contrabando y el movimiento de personas por pasos irregulares ha deteriorado la red vial. Hay un número indeterminado de pasos irregulares a lo largo de la frontera. La migración ha incrementado el tráfico mayoritariamente en furgones y camiones por estos pasos. Adicionalmente, funcionarios de Valledupar han reportado un incremento en el contrabando de gasolina. Esto ha deteriorado las vías de Paraguachón, particularmente las trochas y pasos no pavimentados.

En Maicao, transporte y seguridad son áreas prioritarias para la comunidad. Por ejemplo, los padres del Centro Educativo Indígena N°6 en Maicao destacaron la situación de inseguridad en el paso fronterizo tanto por la carretera como por las trochas. La Guajira no cuenta con un sistema de transporte escolar ni con alternativas de transporte diferentes a los chirrincheros, camiones 350 (pequeños camiones) o mototaxis.[109] Esto pone en alto riesgo a los niños y jóvenes, que suelen ser víctimas de accidentes, abusos, robos, entre otros delitos. Recientemente, los niños –que reportan caminar hasta dos horas para llegar a la escuela– se vieron atrapados en el fuego cruzado de bandas criminales. La comunidad pide organizar algún sistema de transporte que recoja los niños en la frontera y los distribuya en los colegios de forma segura, complementado con la creación de un corredor humanitario similar al que existe en Cúcuta.

En Arauca, el cierre de la frontera ha dificultado la movilidad de bienes, servicios y personas. En Arauca existen solo dos vías principales: (i) un anillo vial que conecta los municipios del departamento y (ii) la Vía de la Soberanía que conecta Arauca con Cúcuta. Sin embargo, debido al mal estado de esta última, muchas personas utilizaban vías venezolanas para trasladarse a Cúcuta. El cierre de la frontera ha pronunciado el deterioro de estas vías y limitado las alternativas de traslado, aislando a la población y teniendo consecuencias que pueden ser fatales. Por ejemplo, la complejidad de las condiciones de salud con que ingresan personas provenientes de Venezuela requiere frecuentemente el traslado a otras ciudades. Pero las malas condiciones viales y los elevados costos del transporte aéreo ponen en riesgo a un creciente número de pacientes. Se estima que el costo para reparar la Vía de la Soberanía se sitúa cerca de los $2 mil millones.[110]

[108] Ulmer, A. (marzo 2018) Un Viaje en Una Caravana de la Miseria. Reuters.
[109] En Bogotá, evidencia anecdótica sugiere que un gran número de migrantes está llevando a cabo actividades de mototaxistas, como forma de sustento, que es una actividad ilegal y que se está combatiendo por parte de las autoridades locales.
[110] Estudios de factibilidad y técnicos están disponibles a través de las autoridades locales.

Energía

Aunque la cobertura es casi universal, algunos asentamientos en La Guajira y Arauca aún no están conectados a la red eléctrica. La cobertura de energía eléctrica rural en Maicao y Arauca es de 98,3% y 96,4%, respectivamente. Sin embargo, algunos asentamientos afectados aún no tienen acceso directo a la red. Por ejemplo, en La Guajira, el asentamiento Villa del Sur utiliza un pequeño transformador comprado por la propia comunidad. Con el incremento poblacional producto de la migración, el transformador ya no cuenta con la capacidad para proveer de energía a todos los hogares residentes.

La Empresa de Energía Eléctrica de Arauca (Enelar) ha ofrecido un plan de respuesta, pero espera autorización del Gobierno departamental. Durante las visitas de campo, se conoció que Enelar realizó un censo de los asentamientos sin conexión y cuenta con los recursos para integrarlos a la red de servicio. Sin embargo, el Gobierno departamental no ha dado autorización para su conexión.

Impactos de la migración en el fisco y el crecimiento

La evaluación del impacto económico y fiscal de la migración desde Venezuela a Colombia se basa en la experiencia internacional, utilizando un modelo de equilibrio general computable (MEGC). El modelo ha sido desarrollado por la Dirección de Estudios Económicos del Departamento Nacional de Planeación con base en datos existentes y busca capturar el impacto en aquellos sectores en los cuales estos están mejor documentados y, por ende, es imposible predecir su evolución en el tiempo. Por lo tanto, esta evaluación no considera el impacto sobre seguridad e infraestructura: agua y saneamiento, manejo de desechos sólidos, energía y transporte. Las especificaciones del modelo se detallan en el anexo 13.

Debido a las restricciones de información, el modelo presenta limitaciones. La información disponible para la realización de este análisis es limitada y demanda la realización de supuestos fuertes, los cuales pueden no capturar completamente los efectos de la migración o los resultados que efectivamente el país experimentará en el mediano plazo.

A pesar de dichas restricciones, el modelo sugiere que, tomando las decisiones adecuadas de política, la migración tiene el potencial de crear crecimiento en Colombia. Dicho crecimiento estaría explicado por aumentos en inversión y consumo derivados de la migración.

El choque migratorio

Se consideran varios escenarios posibles de inmigración a Colombia. Estos son de 0,5 millones, 1 millón, 1,5 millones y 2 millones de población económicamente activa, con la migración repartida: 30% en 2016 y 70% en 2017. Dadas las características demográficas

de los migrantes, con migrantes en edad de trabajar[111] representando 61% de la población migratoria, los escenarios son equivalentes a una ola migratoria total de 819.672 migrantes, 1.639.344 migrantes, 2.449.016 migrantes, y 3.278.689 migrantes, respectivamente. Todos los migrantes en la edad de trabajar ofrecen trabajo informal no calificado, por las dificultades y retrasos en acreditar sus diplomas.

Resultados de simulaciones MEGC

Los resultados del MEGC indican que la incidencia del choque migratorio sobre la economía sería positiva, generando crecimiento económico en el mediano plazo. La incidencia del choque migratorio sobre la dinámica de los principales agregados macroeconómicos en cada uno de los escenarios ha sido evaluada con base a un modelo de equilibrio general desarrollado por el Departamento de Estudios Económicos del Departamento Nacional de Planeación y se presenta en la tabla 9 como diferencia con respecto al escenario base. Los resultados preliminares de este modelo muestran que en el caso de una inmigración de 0,5 millones de personas en la edad de trabajar (asumiendo la llegada de 150 mil en 2016 y 350 mil en 2017), equivalente a una migración total de 819.672 personas, el crecimiento económico se aceleraría por 0,2 puntos porcentuales. Esto estaría principalmente explicado por una aceleración en el consumo de 0,3 puntos porcentuales. La inversión se aceleraría en 0,2 puntos porcentuales. Se asume que el sector informal es un sector en pleno empleo y la inmigración genera consumo adicional que genera un incremento en la producción y resulta en la creación de empleo formal y una baja en la tasa de desempleo. La tasa de informalidad incrementa frente al escenario base. El consumo adicional de la población migrante genera impuestos indirectos, aunque no genera impuestos sobre la renta personal, dado que todos entran el mercado informal.

El efecto positivo de la migración en el crecimiento se mantiene al considerarse escenarios de migración más alta. La tabla 9 también resume los resultados de un choque migratorio de un millón de personas en la edad de trabajar, equivalente a una ola migratoria total de 1,64 millones de personas, así como de un choque de dos millones de personas en la edad de trabajar, lo cual es equivalente a una ola migratoria total de 3,3 millones de personas. Sin embargo, el incremento de la población generaría que el incremento en términos del producto interno bruto no sea suficiente como para generar un incremento considerable del PIB per cápita.

[111] El porcentaje de la población migrante entre 19-64 años fue de 61% en 2017.

Tabla 9. Resultados agregados de los escenarios simulados [112]

Unidades		Escenario base 2015-2017	Migración de 0,5 millones en edad de trabajar 2015-2017	Migración de 1,0 millones en edad de trabajar 2015-2017	Migración de 1,5 millones en edad de trabajar 2015-2017	Migración de 2,0 millones en edad de trabajar 2015-2017
Agregados macroeconómicos[113]						
PIB	Crec. %	2,5	2,7	3,0	3,2	3,4
Consumo	Crec. %	2,2	2,5	2,8	3,1	3,3
Inversión	Crec. %	2,9	3,1	3,3	3,4	3,5
Inversión % PIB	% PIB	27,1	27,1	27,1	27,1	27,0
Exportaciones	Crec. %	3,3	3,6	3,9	4,1	4,4
Importaciones	Crec. %	2,3	2,5	2,6	2,8	3,0
Mercado laboral						
Tasa de desempleo						
Total	%	**9,4**	**9,3**	**9,2**	**9,1**	**8,9**
Nuevo empleo[114]						
Total	Miles de personas	**797,6**	**1.307,2**	**1.810,1**	**2.283,3**	**2.794**
Formal	Miles de personas	451,7	451,7	451,7	451,7	451,7
Informal	Miles de personas	345,9	855,5	1.358,4	1.831,6	2.343
Tasa de informalidad	%	52,0	52,5	52,9	53,2	53,7

Fuente: cálculos de la Dirección de Estudios Económicos del Departamento Nacional de Planeación.

Costo de los servicios públicos

El alcance del cálculo de costos de servicios públicos es limitado, sin embargo, los supuestos en materia de costos de los servicios públicos están en línea con las estimaciones del Departamento Nacional de Planeación.[115] El análisis adjunto solo tiene en cuenta algunos de los servicios públicos que se generan producto de la migración, incluyendo educación, atención en salud y salud pública, atención a la primera infancia y atención familiar, apoyo humanitario, vivienda, agua y saneamiento, servicios de empleo y fortalecimiento institucional. Por ende, no se consideran costos asociados con la expansión de servicios de transporte, energía eléctrica, integración social y seguridad entre otros. Los supuestos demográficos están alineados con los presentados en la figura 1 (número estimado de migrantes con intención de permanencia de 1.235.593) y la tabla 5 del presente reporte (número estimado de niños por grupo migratorio). Los beneficiarios de la ayuda humanitaria son los que se encuentran en condiciones de pobreza. Los supuestos de acceso a servicios y la estimación del gasto total se describen en la tabla 10, la cual se basa en la estructura poblacional del flujo migratorio actual descrito en el primer capítulo del presente documento.

[112] Sujeto a revisión.
[113] Valores promedio en el período 2015-2017.
[114] Diferencia entre el empleo en 2015 y 2017.
115 Los supuestos relacionados con los costos por la provisión de servicios per cápita usados en este documento están alineados con aquellos usados por el DNP.

El impacto fiscal de la migración en Colombia en el corto plazo constituye un reto para el país. Se estima que en el 2018 se requerirían entre 0,26% y 0,41% del PIB para proveer acceso a servicios a la población retornada y migrante elegible. De acuerdo con supuestos del Departamento Nacional de Planeación, y teniendo en cuenta las limitaciones en la capacidad de absorción de los sistemas de provisión de servicios públicos, para el 2018 el costo de provisión de servicios parciales a la población migrante alcanzaría el 0,26% del PIB. Asumiendo una expansión rápida en los servicios públicos que permitiera un nivel de cobertura de la población migrante similar al de la población local en áreas receptoras, el costo ascendería a 0,41% del PIB. Además de esto, sería necesario contemplar el costo de inversiones en infraestructura a mediano plazo necesarias para ampliar la red de servicios en áreas receptoras, particularmente en educación, salud y agua y saneamiento. Dichos costos no han sido estimados en el presente reporte. Estos hallazgos se encuentran alineados con la experiencia internacional, donde los países receptores experimentan un choque fiscal en el corto plazo.

Tabla 10. Estimaciones de costo fiscal

Concepto		Gasto anual per cápita, COP	Número de migrantes beneficia-rios	Gasto total (COP millones)	% del PIB
Educación[116]				927.941	0,09
	Primaria y secundaria	2.639.802	270373	713.731	
	PAE[117]	568.818	143.298	81.510	
	Transporte[118]	1.636.000	81.112	132.699	
Atención en salud[119]				691.516	0,07
Aseguramiento[120]				571.442	
	Pago subsidiado per cápita UPC[121]	830.523	132.269	109.852	
	Costo aplicación encuesta Sisben	12.781	132.269	1.691	
	Población no asegurada	452.591	1.016.148	459.899	
Salud pública				120.074	
	Vacunación[122]	-	180.454	33.096	
	PIC (planes de inter-vención colectiva)[123]	48.042	1.293.325	62.134	
	Brigadas de salud	437.500	56.785	24.843	

[116] Incluye PAE, transporte público y otros programas educacionales, excluye costos de educación terciaria. Se estima la provisión de este servicio por 180 días con una cobertura de 53%. Cobertura de 30%.
[117] Se estima la provisión de este servicio por 180 días con una cobertura de 53%.
[118] Cobertura de 30%.
[119] Excluye población no afiliada cubierta con recursos SGP, otras fuentes que financian el sistema subsidiado. No incluye otros ítems conexos al servicio de salud mostrados en la tabla 3 como infraestructura y vigilancia en salud pública.

Primera infancia y atención familiar				294.680	0,03
	Atención en las modalidades de niñez y adolescencia (NNA) [124]	491.288	56.954	27.981	
	Atención en las modalidades de apoyo y fortalecimiento a familias NNA [125]	820.000	56.954	46.702	
	Atención en las modalidades de primera infancia[126]	2.438.260	90.227	219.997	
Apoyo humanitario	Apoyo humanitario[127]	883.158	577.176	509.738	0,05
Vivienda				142.494	0,01
	Subsidio de arrendamiento [128]	5.101.770	17.260	88.057	
	Centros de atención prioritarios		120.000	54.437	
Agua y saneamiento, corto plazo				40.784	
Servicios empleo				33.953	
Fortalecimiento institucional				18.603	
Total				**2.658.018**	**0,26**

Fuente: cálculos del Banco Mundial, con base en información de costos por cápita del Departamento Nacional de Planeación.

[120] Para el cálculo de aseguramiento en esta tabla se asume un cubrimiento parcial de la población elegible, explicado por limitaciones de absorción del sistema.
[121] El numerador incluye personas afiliadas al régimen subsidiado con PEP y sin PEP (cédula de extranjería, salvoconducto).
[122] Población menor a 5 años. Se asume que ninguno de los menores cuenta con esquema de vacunación. No incluye otros grupos etarios considerados en la tabla 3 (6-10 años, 12-15 años, gestantes y adultos).
[123] No incluye costos de recurso humano en salud, transferencia a entidades territoriales para la gestión salud pública e intervenciones colectivas y asistencia técnica a entidades territoriales consideradas en la tabla 3, razón por la cual el costo per cápita del PIC difiere (COP $51.299 en la tabla 3, comparado con un costo de COP $48.042 en la tabla 10).
[124] Se asume un cubrimiento del 20% del total de infantes y adolescentes.
[125] Se asume un cubrimiento del 20% del total de infantes y adolescentes.
[126] Se excluye el programa de protección.
[127] Incluye vivienda, alimentación, asistencia médica y psicológica de emergencia, transporte de emergencia, aparatos de cocina y limpieza.
[128] Número de hogares beneficiarios. Se estima cobertura para el 3% de la población en déficit habitacional.

Cuadro 12

El impacto de la migración sobre las cuentas fiscales[129]

La contribución neta de los migrantes a los ingresos fiscales generalmente se considera como pequeña. Por ejemplo, el impacto fiscal neto de la inmigración en los Estados Unidos ha sido mínimo (Coppel, Dumont y Visco 2001; Auerbach y Oreopoulos 1999).

El "Estudio Binacional sobre Migración" de los Estados Unidos, publicado en 1997, encontró que los migrantes impusieron una carga fiscal significativa en el Gobierno local y estatal. Sin embargo, los gastos por educación representaron la mayor parte de estos costos, el cual, tal como señalan los autores, es una inversión que puede recuperarse fácilmente y que además trae consigo una mayor productividad futura. Por otra parte, Gott y Johnston (2002) y Sriskandarajah, Cooley y Reed (2005) estimaron que los migrantes hicieron una contribución positiva a finanzas públicas en el Reino Unido. Gustafsson y Osterberg (2001) encontraron que los nuevos migrantes en Suecia generaron un costo fiscal neto, pero esto cambió en una contribución positiva después de unos años. Nana y Williams (1999) encontraron que los migrantes en Nueva Zelanda tuvieron un impacto fiscal positivo. Bonin, Raffelhuschen y Walliser (2000) encontraron que contribución fiscal neta de los migrantes a Alemania podría ser significativo si el Gobierno selecciona habilidades.

Los cálculos del costo fiscal neto de la inmigración son difíciles de llevar a cabo, por varias razones. Primero, el cálculo depende en gran medida de la metodología utilizada, qué gastos e ingresos están incluidos, qué servicios públicos deben considerarse como bienes públicos puros (y el alcance de las economías de escala en los gastos) y si se consideran hogares o individuos.

En segundo lugar, los cálculos estáticos del impacto fiscal neto actual no toman en cuenta la estructura de edad de la población migrante. Smith y Edmonston (1997) encontraron que los migrantes que llegan entre las edades de 10 y 25 años producen beneficios fiscales en la mayoría de los escenarios, mientras que los migrantes que llegan en los sesenta años generalmente imponen una carga a largo plazo. Estudios que siguen migrantes en el tiempo, generalmente, concluyen que, en términos de valor actual neto, los migrantes y sus los descendientes tienden a contribuir más en términos de impuestos que lo que absorben en gastos, pero las órdenes de magnitud son típicamente pequeñas.[130] Los modelos intergeneracionales son sensibles al descuento sobre tasa utilizada y los supuestos con respecto a la asignación de la carga fiscal sobre las generaciones futuras.

En tercer lugar, el cálculo dependerá del nivel de habilidades, experiencia, educación y fertilidad de los migrantes. Rowthorn (2004) calcula que los migrantes calificados a los Estados Unidos suelen hacer una contribución positiva de magnitud importante al equilibrio fiscal, mientras que los migrantes no calificados implican gastos mayores en promedio que el impuesto que pagan.

Los resultados pueden cambiar con el tiempo, en la medida que las características de los migrantes y las políticas gubernamentales cambien. La probabilidad de que un inmigrante a los Estados Unidos reciba beneficios públicos ha aumentado desde la década de 1970, probablemente debido a una creciente participación de migrantes de los países más pobres (Gustmann y Steinmeier 1998).

129 Adaptado de Perspectivas Económicas Globales, 2006.

130 OEA, OCDE. (2017) Migración internacional en las Américas. Cuarto informe del Sistema continuo de reportes sobre migración internacional en las Américas (Sicremi).

Implicaciones para Colombia: elementos claves de un marco estratégico de respuesta

La migración hacia Colombia acarrea impactos negativos, pero también puede generar beneficios económicos y sociales. Para que dichos beneficios afloren, es necesario mitigar las vulnerabilidades que la migración genera en el corto plazo. Aun siendo predominantemente económica, la migración desde Venezuela sucede en un contexto de vulnerabilidad, lo que implica una menor capacidad de distribuirse hacia áreas donde pueden realizar su potencial económico e integrarse socialmente. Por ende, se genera un choque demográfico que puede desequilibrar los mercados locales, generar alzas en los precios de vivienda y de bienes de consumo y saturar la capacidad local de prestación de servicios públicos, ya de por sí limitada en zonas receptoras.[131]

Para mitigar los riesgos asociados con la migración y desatar sus potenciales beneficios, Colombia requiere una política pública con perspectiva de largo plazo y aplicación inmediata. Colombia tiene, ante sí, el desafío de fortalecer e institucionalizar su respuesta al flujo migratorio actual y prepararse para una potencial aceleración de la migración, la cual podría ser incluso mayor a la que vive actualmente. La experiencia de otros países ha demostrado el valor de estar preparado para hacer frente a una migración masiva. Colombia cuenta con una base analítica suficientemente sólida para iniciar el proceso de preparación de políticas claves para atender el fenómeno migratorio.

Cuadro 13

Principios de un marco de respuesta a la migración[132]

La experiencia internacional indica que los siguientes puntos constituyen principios básicos que deben ser observados al darse respuesta a procesos migratorios:

- Responder holística, coordinada e integralmente: esto es, adoptar respuestas multisectoriales (sociales, sectoriales y económicas), multipoblacionales (orientadas a la población migrante y receptora) y multitemporales (de corto, mediano y largo plazo).
- Enfocar la respuesta espacialmente: esto implica usar un enfoque de desarrollo territorial de áreas receptoras, dando respuesta no solo a impactos del proceso migratorio, sino además a déficits de desarrollo preexistentes en las regiones de recepción, promoviendo la reducción de desigualdades y la absorción de migrantes.
- Mitigar los impactos negativos en la población local: esto implica apoyar a quienes han sido afectados negativamente por la migración, ayudándolos a conservar sus trabajos y mantener sus niveles de vida. Para esto, se requiere implementar programas que permitan reforzar el sistema de protección social generando mecanismos de apoyo para las poblaciones potencialmente impactadas (como mejorar las capacidades laborales de los trabajadores potencialmente desplazados por migrantes).
- Facilitar la integración social y económica de los migrantes: esto hace referencia a incentivar la distribución de los migrantes en áreas óptimas para su rápida incorporación a la fuerza laboral, así como promover su acceso a servicios en educación, salud y vivienda y, facilitar la integración social entre migrantes y comunidades receptoras. Para esto, es necesario formular mecanismos de regularización de la población migrante; entender quiénes son, cuáles son sus incentivos, necesidades y expectativas con respecto a la migración; y cuáles son sus calificaciones laborales y necesidades familiares.
- Dar un tratamiento homogéneo: esto significa dar igualdad de oportunidades para migrantes y nacionales, evitando potenciales brotes de xenofobia y exclusión.
- Monitorear el proceso migratorio: lo que permite ajustar las políticas.

[131] De Victor, X. (2016) Forcibly Displaced: Toward a Development Approach Supporting Refugees, the Internally Displaced, and Their Hosts. The World Bank y International Monetary Fund Staff Discussion Note. (2016) The Refugee Surge in Europe: Economic Challenges. International Monetary Fund.

[132] Adaptado del documento De Victor, X. (2016) Forcibly Displaced: Toward a Development Approach Supporting Refugees, the Internally Displaced, and Their Hosts. The World Bank.

Una respuesta efectiva del Gobierno colombiano a la migración desde Venezuela debería incluir medidas con base a cuatros pilares principales. pilar 1: adoptar un marco de política e institucional para dar respuesta a la migración; pilar 2: fortalecer los sistemas de resiliencia de áreas receptoras; pilar 3: abordar vulnerabilidades específicas de migrantes y retornados; y pilar 4: propiciar el diálogo a nivel local, nacional y regional.

Pilar 1: Marco de política e institucional de respuesta a la migración

Colombia necesita, con urgencia, revisar su marco de política e institucional, permitiéndole dar respuesta más efectiva a la migración actual y delimitando los mecanismos de respuesta en caso de una amplificación de los flujos migratorios. Se considera prioritario tomar decisiones en cinco áreas críticas: (i) el marco legal que regula el estatus migratorio; (ii) la localización de los migrantes; (iii) el marco institucional de respuesta tanto para las necesidades que emergen de la migración actual como a las presiones que podría generar una futura amplificación de flujos migratorios; (iv) la generación de información para una respuesta efectiva; y (v) la gestión de cooperación internacional. La tabla 11 resume las recomendaciones, el horizonte temporal y el nivel de gestión de cada recomendación. Cabe anotar que dicha tabla, así como las tablas resumen de pilares subsecuentes, es una sobresimplificación de un proceso de formulación de política complejo y la temporalidad señalada es solo un indicativo del momento en que se podrían observar resultados.

Tabla 11. Resumen de recomendaciones - Pilar 1

Pilar 1. Marco de respuesta política e institucional a la migración			
Horizonte Temporal	**Inmediato (1-3 meses)**	**Corto plazo (3 meses - 1 año)**	**Mediano plazo (1-3 años)**
Área 1: Marco de política para definición de estatus migratorio	1.1: Proporcionar a los migrantes con vocación de permanencia un estatus migratorio regular y documentación válida que permita su acceso a servicios básicos	1.2: Considerar alternativas documentales biométricas para la regularización de migrantes	
	1.3: Acelerar la naturalización y emisión de documentos de colombianos retornados y facilitar su incorporación en sistemas relevantes de protección y apoyo	1.4: Considerar la provisión de un estatus para la migración pendular	
Área 2: Políticas para fomentar una dispersión amplia de los migrantes y retornados		1.5: Considerar la adopción de acciones de política de dispersión, alineadas con el Plan Nacional de Desarrollo	
Área 3: Marco institucional de respuesta	1.6: Adoptar un modelo institucional de gestión migratoria, con una coordinación de alto nivel que asegure la coordinación operacional de la respuesta		
Área 4: Información para una gestión efectiva		1.7: Fortalecer mecanismos de recolección de información existentes	1.9: Facilitar el acceso a información crítica a través de la creación de una plataforma abierta
		1.8: Complementar estos mecanismos con herramientas especializadas que permitan ampliar la base de información para toma de decisiones de política	
	1.10: Desarrollar de un marco de coordinación de cooperación internacional, alineado con la visión de acción del Gobierno nacional y planes de acción sectoriales	1.11: Crear un fondo de fideicomiso multidonante	
Nivel de gestión	Regional Nacional	Departamental Municipal	

Marco de política para definición de estatus migratorio: la experiencia internacional muestra que el impacto de la migración en los países receptores está directamente ligada a la regularización del estatus migratorio y a los derechos y obligaciones que tienen los migrantes.

Recomendación 1.1: Proporcionar a los migrantes con vocación de permanencia un estatus migratorio regular y documentación válida que permita su acceso a servicios básicos. Este debe proveer términos predecibles de permanencia que les permita integrarse plenamente en la economía nacional, acceder a la educación, salud y a otros servicios públicos relevantes, e integrarse socialmente. El instrumento migratorio debe construirse sobre las lecciones aprendidas durante la aplicación del PEP, realizando modificaciones necesarias para resolver cuellos de botella. Esto incluye, por ejemplo, permitir su emisión de forma continua, reconocer formalmente el PEP como un documento de identidad pleno e integrarlo con los diferentes sistemas de información institucionales que requieren un número de identidad, así como diseminar ampliamente los derechos y deberes a los que da lugar este permiso especial.

Recomendación 1.2: Considerar alternativas documentales biométricas para la regularización de migrantes. Dadas las restricciones documentales que enfrentan la mayoría de migrantes, el proceso de regulación de estatus debe adoptar mecanismos alternativos de acreditación de identidad y nacionalidad.[133] Esto, además de facilitar el acceso de los migrantes a una prueba de identidad, permitiría el monitoreo de la población migrante a nivel nacional y regional, facilitando la coordinación de esfuerzos.

Recomendación 1.3: Acelerar la naturalización y emisión de documentos a colombianos retornados y facilitar su incorporación en sistemas relevantes de protección y apoyo. Aun cuando la Registraduría Nacional del Estado Civil ha realizado esfuerzos para incrementar su capacidad de gestión en áreas receptoras, la naturalización y emisión de documentos a colombianos retornados continúa siendo un cuello de botella para su acceso a servicios. Por esto, es necesario ampliar aún más la presencia de la Registraduría en áreas receptoras, reduciendo barreras de costo y acceso físico para la obtención de documentación. Del mismo modo, se recomienda articular el proceso de identificación con los procesos de clasificación e ingreso al Sisbén, el Registro Único de Víctimas (RUV) y otros registros administrativos que sean pertinentes, a través de un proceso unificado.

Recomendación 1.4: Considerar la provisión de un estatus para la migración pendular. Construyendo sobre las lecciones aprendidas con la TMF, esta recomendación tendría como objetivo crear incentivos para que los migrantes mantengan su residencia en Venezuela y, a la vez, accedan de forma ordenada y con términos claros a los servicios colombianos que demandan. Esta medida permitiría manejar la migración pendular,

[133] Experiencias como las de la Unión Europea y Canadá pueden ser relevantes para esta situación.

desincentivando su conversión en migración con vocación de permanencia. Dicho estatus migratorio pendular podría basarse en el Tratado de Tonchalá de 1959, bajo el cual se establecen permisos temporales para los trabajadores agrícolas, la experiencia del TMF y la experiencia de otros países manejando movimientos de corto plazo transfronterizos, como es el caso de España.

Políticas para fomentar una dispersión amplia de los migrantes y retornados a lo largo del territorio, y especialmente en áreas con oportunidades económicas más acordes con las habilidades de los migrantes y con capacidad de absorción. Los migrantes con mayores calificaciones tienen mayor probabilidad de eventualmente asentarse en ciudades grandes (o incluso, en otros países) donde encuentran mejores condiciones laborales. Con el paso del tiempo, y con un mayor número de personas migrando, un número significativo de personas en situación de vulnerabilidad se aglomerará en regiones rezagadas.

Recomendación 1.5: Considerar la adopción de acciones de política de dispersión, basándose en la experiencia de otros países y alineadas con el Plan Nacional de Desarrollo.[134] Estas políticas incluyen de forma típica un conjunto de incentivos (acceso a servicios, vivienda, etc.) y servicios de facilitación tendientes al movimiento progresivo y a la reubicación administrativa voluntaria de población migrante, incluyendo a la población vulnerable. También puede considerarse ampliar iniciativas incipientes para conectar mejor los migrantes con áreas del país donde existe un exceso de demanda para la mano de obra o capacidad de absorción de migrantes en sectores claves como salud o educación. Las políticas de dispersión deben ser diseñadas de la mano con los gobiernos.

Marco institucional de respuesta. Las políticas migratorias requieren la articulación de acciones a nivel nacional, departamental y local y tienen consecuencias en múltiples áreas –desde el control de fronteras hasta la prestación de servicios sectoriales, y desde la seguridad nacional hasta las decisiones fiscales. Para lograr la mayor efectividad en la ejecución de la política migratoria se requiere dinamizar la respuesta de todo el Gobierno mediante una estricta coordinación de esfuerzos a través de un organismo equipado con autoridad y recursos para asegurar su coherencia y complementariedad. La experiencia internacional sugiere que una entidad de coordinación debe trabajar por medio de los ministerios sectoriales relevantes y las agencias gubernamentales para incorporar el tema migratorio en toda la administración. Colombia cuenta con experiencias relevantes en esta área, incluyendo el Plan Nacional de Rehabilitación y Colombia Humanitaria, descritos en el cuadro 6 del presente informe, así como la Ruta de Atención, Asistencia y Reparación Integral a las Víctimas del Conflicto Armado, descrita en el cuadro 14.

Recomendación 1.6: Adoptar un modelo institucional basado en la dinamización de arriba hacia abajo (top-down) y de abajo hacia arriba (bottom-up) con una coordinación de alto nivel que asegure la sostenibilidad fiscal de la respuesta. Las demandas institucionales creadas por la migración son múltiples e incluyen necesidades de recepción (identificación, registro, provisión de estatus migratorio pertinente, orientación e información); atención

[134] Canadá, Alemania, Suecia, Estados Unidos tienen experiencias relevantes y replicables a este respecto.

humanitaria inmediata; acompañamiento (asistir, proteger, orientar y conducir a los migrantes durante sus procesos de traslado); integración (construcción de bienestar de quienes llegan, en conjunto con la mejoría de las comunidades en las cuales radican); prevención de crimen y violencia; construcción de legitimidad política interna; gestión diplomática y gestión de información. Aun cuando estos procesos tienen objetivos y metas específicos, así como responsabilidades claras de los organismos involucrados, un encargado de su coordinación y un mecanismo de rendición de cuentas, también son complementarias entre sí. Su complementariedad exige que estén asociadas bajo una dirección única y estrategias de gestión integradas. El modelo institucional propuesto incluye tres ejes de acción:

- **Eje 1: Dinamización de arriba hacia abajo (top-down).** Esto es, adecuar, coordinar y potenciar la gestión de la estructura institucional ordinaria del nivel nacional mediante una estrategia de tipo sectorial que funciona de arriba hacia abajo. Su objetivo es canalizar recursos técnicos y financieros sectoriales para responder a la situación actual y prepararse para potenciales flujos migratorios adicionales. Exige la asignación de funciones y responsabilidades a los ministerios y entidades pertinentes, incluyendo Migración Colombia, la Cancillería, el Instituto Nacional de Salud y los ministerios sectoriales, entre otros. Igualmente, demanda la asignación de responsabilidades, la designación de mecanismos y la gestión de recursos necesarios para el monitoreo permanente de los avances logrados.

- **Eje 2: Dinamización de abajo hacia arriba (bottom-up).** Implica generar capacidades de atención al hecho migratorio en los entes territoriales (departamentos, municipios y comunidades étnicas) con una estrategia de raíz territorial que opera de abajo hacia arriba. Su objetivo es asegurar la generación de capacidades a nivel local para coordinar efectivamente acciones con la nación, otros municipios receptores y entre entidades territoriales; dar atención a los migrantes, retornados y a la población local; y asegurar el acceso a los recursos necesarios para esto.

- **Eje 3: Coordinación general y toma de decisiones de política.** Esto propone brindar orientaciones generales para la gestión operativa en el marco de las políticas trazadas por el Gobierno nacional (Presidente de la República y Consejo de Ministros), recibir la rendición de cuentas de las instancias de coordinación de ambas estrategias e informar al Presidente de la República y a todo el país sobre los resultados. El modelo adoptado por el Gobierno nacional a través de la formación de la Gerencia de Frontera es adecuado para el ejercicio de estas funciones.

- **Eje 4: Sostenibilidad fiscal de la respuesta política.** Esto requerirá, entre otras medidas, la formulación y ejecución de una estrategia de financiación interna y externa, incluyendo la movilización de recursos bilaterales, multilaterales y privados, y el favorecimiento de soluciones sostenibles a las demandas de la migración, incluyendo la promoción de la autosuficiencia de los migrantes, la redistribución de recursos existentes hacia áreas y grupos afectados y la priorización de inversiones sostenibles.

Cuadro 14

Ejemplo de atención multisectorial articulada, coordinada e integrada a través de la Ruta de Atención, Asistencia y Reparación Integral a las Víctimas del Conflicto Armado[135]

La ruta de atención a las víctimas del conflicto armado ofrece aprendizajes relevantes para la gestión institucional necesaria para dar respuesta al fenómeno migratorio. Una primera característica que hace esta experiencia relevante es el hecho de que la ruta combina la asistencia y atención humanitaria en el corto plazo, con asistencia social en el mediano plazo. Además de esto, la ruta articula la oferta de múltiples servicios sociales a través de un proceso unificado. Dicha asistencia social consiste en:

Adicionalmente, la experiencia de la ruta de atención a víctimas del conflicto implica la articulación de un número de procesos transversales como la prevención y protección; la orientación, comunicación y asesoría a la población objetivo; y la participación y coordinación de entidades, así como la gestión de información para toma de decisiones de política. Uno de los aspectos más relevantes de esta ruta es la facilidad para acceder a información. En el caso de víctimas, se señala la existencia de unos centros regionales y puntos de atención, a donde la víctima puede acercarse y tener información de la oferta de servicios.

[135] Fuente: Ruta de Atención a Víctimas – versión 2018.

Información para una gestión efectiva. El Gobierno nacional se ha comprometido con un esfuerzo impresionante y efectivo de registro de los migrantes irregulares, además de la información que ya ha compilado sobre las personas que están en el país de forma regular. El mantenimiento y la mejora de esas bases de datos es crítico para poder ajustar las decisiones políticas de acuerdo con la situación en el terreno, dada la rápida evolución y variabilidad que presenta el fenómeno migratorio.

Recomendación 1.7: Fortalecer los mecanismos existentes de recolección de información. Esta recomendación abarca tres áreas de acción primordiales:

- **Acción 1: Fortalecer, mantener y ampliar registros administrativos de migrantes existentes.** Esto contempla tanto los registros de migrantes regulares de Migración Colombia, como los registros de migrantes irregulares como el RAMV, fortaleciéndolos y ampliándolos para incluir nuevas variables relevantes para monitorear y facilitar el bienestar de los migrantes. También incluye la anonimización de las bases de datos, de tal forma que puedan ser utilizadas por agencias del Gobierno y cooperantes relevantes. Dichas variables deben incluir tanto necesidades a corto plazo (por ejemplo, salud, vivienda, empleo) como necesidades a largo plazo (integración social, condiciones de vivienda y acceso a servicios, etc.).
- **Acción 2: Diseñar muestras estadísticamente representativas de los tipos de migrantes y regiones afectadas.** Realizar un ejercicio de sobremuestreo en encuestas de hogares y otros instrumentos vigentes para garantizar muestras estadísticamente representativas a nivel geográfico y demográfico de la población colombiana y de la población migrante.
- **Acción 3: Fortalecer mecanismos de recolección de información pertinente para el SGP**. Esto es, definir los campos sobre población migrante, tanto regular como irregular, que cada municipio deber reportar para recibir los correspondientes recursos adicionales del SGP y justificar las solicitudes y resultados de los proyectos del fondo especial para atraer migrantes a zonas diferentes de las fronteras.

Recomendación 1.8: Complementar estos mecanismos con herramientas especializadas que permitan ampliar la base de información para toma de decisiones de política. Esta recomendación abarca dos áreas de acción primordiales:

- **Acción 1: Recolectar datos dinámicos. Esto implica crear una estrategia de recolección de datos dinámicos para hacer seguimiento al proceso de integración de los migrantes.** Una buena práctica constituye la construcción de un panel de datos de migrantes a través de encuestas telefónicas, el cual incluya módulos fijos (como variables socioeconómicas), combinados con un módulo de recolección de información variable que permita recolectar información necesaria para ajustar políticas públicas.
- **Acción 2: Usar macrodatos (big data) para expandir la información disponible.** En otros contextos se ha demostrado que los macrodatos[136] pueden proveer información valiosa sobre la situación de los migrantes, sus planes a corto y mediano plazo (por ejemplo, en lo relativo a sus futuros movimientos) y la utilización de programas encaminados a su integración.

Recomendación 1.9: Facilitar el acceso a información crítica a través de la creación de

[136] Esto es, el uso de búsquedas en internet, los mensajes en las redes sociales, etc.

una plataforma abierta. Dicha plataforma facilitaría el libre acceso a información clave de la migración a nivel regional, nacional y subnacional, dando a todos los sectores y regiones receptoras una base común de información. Asimismo, se recomienda que los indicadores clave estén discriminados por tipo de población migrante (retornados, migrantes pendulares, migrantes de tránsito, migrantes con vocación de residencia, migrantes regulares, migrantes irregulares).

Gestión de cooperación internacional. Los países receptores de migrantes, particularmente de aquellos en condiciones de vulnerabilidad significativa, proveen un bien público, ya que de otra forma dichos migrantes terminarían generando costos directos o indirectos a otros países y a la comunidad internacional. Por esta razón, y por sus mandatos y capacidades, los países generalmente reciben el apoyo de agencias humanitarias, cooperantes bilaterales y multilaterales, quienes traen a la mesa recursos financieros, experticia técnica y experiencia operativa relevante acumulada en otros contextos. Para hacer el mejor y más eficiente uso de estos recursos, el Gobierno colombiano debe crear mecanismos para asegurar que dichos recursos se encuentran alineados con la visión de respuesta del Gobierno, se focalizan en las áreas y poblaciones priorizadas y son implementados en el momento en que se necesitan.

Recomendación 1.10: Desarrollar de un marco de coordinación de cooperación internacional, alineado con la visión de acción del Gobierno nacional y planes de acción sectoriales. Para esto, es necesario que el Gobierno nacional, a través del mecanismo institucional de coordinación descrito bajo la recomendación 1.6, y con base en un diagnóstico de impactos y necesidades, desarrolle estrategias sectoriales detalladas bajo las cuales identifique las contribuciones específicas de cada agencia humanitaria o cooperante, incluyendo su cubrimiento geográfico y poblacional. Dichos planes serán actualizados de forma periódica, facilitando la identificación de brechas y la coordinación de nuevas ayudas a medida que estas sean movilizadas.

Recomendación 1.11: Crear un fondo de fideicomiso multidonante. Con el fin de reducir costos transaccionales por la administración de recursos de forma individual, y asegurar una mejor alineación de los recursos donados y las necesidades del país, se recomienda explorar la creación de un fondo de fideicomiso multidonante, al cual donantes bilaterales y multilaterales puedan contribuir. Dichos fondos se han usado en múltiples situaciones de mitigación de impactos por desastres naturales, conflictos y desplazamiento con resultados positivos en materia de eficiencia, transparencia e impacto. La gestión de dichos recursos puede ser delegada a una entidad que sirva como coordinadora, reduciendo las necesidades de coordinación del país, lo que le permite centrar sus recursos y atención en el manejo migratorio interno.

Pilar 2: Fortalecer los sistemas de resiliencia en áreas receptoras y mitigar los impactos en la población local

Colombia debe fortalecer su habilidad para absorber un choque migratorio potencialmente amplio, de forma que maximice los beneficios y minimice los impactos negativos a nivel local. Cuatro elementos claves permiten que el enfoque adoptado responda a la situación actual y prepare la respuesta a potenciales nuevos flujos: (i) movilizar recursos para ayudar a gestionar la situación en el corto plazo; (ii) fortalecer las capacidades de los municipios para responder a la creciente demanda por servicios; (iii) resolver brechas de desarrollo preexistentes; y (iv) incrementar la oferta de servicios relevantes.

También se observa que los impactos están concentrados geográfica y demográficamente, lo cual demanda una aproximación territorial y poblacionalmente diferenciada. Las áreas con alta concentración de migrantes y retornados como proporción de su población local, descritas anteriormente, registran impactos más significativos en todos los sectores evaluados. Del mismo modo, poblaciones específicas, como los trabajadores no calificados y los usuarios de los hospitales y escuelas públicas, están siendo afectadas de forma desproporcionada, ya que son quienes compiten directamente con los migrantes por oportunidades de trabajo y acceso a servicios. Esto tiene implicaciones importantes para la toma de decisiones de política pública orientadas a mejorar la resiliencia de las áreas receptoras las cuales, para ser más efectivas deben, ser diferenciadas geográfica y demográficamente. La tabla 12 resume las recomendaciones incluidas en el pilar 2.

Como se aprecia en el capítulo de impactos sectoriales, el costo fiscal en el corto plazo puede ser significativo. No solventarlo no solo reduce la capacidad de las áreas receptoras de absorber los choques traídos por la migración, sino que además pone en peligro su capacidad de continuar proveyendo servicios a la población local.

Tabla 12. Resumen de recomendaciones - Pilar 2

Pilar 2. Fortalecer los sistemas de resilencia en áreas receptoras y mitigar los impactos en la población local			
Horizonte temporal	**Inmediato (1-3 meses)**	**Corto plazo (3 meses - 1 año)**	**Mediano plazo (1-3 años)**
Área 1: Gestionar recursos para hacer frente a la situación en el corto plazo	2.1: Diseñar e implementar una estrategia de financiamiento para atender las demandas de la migración en las áreas receptoras		
Área 2: Fortalecer las capacidades de los municipios **Área 3:** Resolver brechas de desarrollo preexistentes		2.2: Fortalecer las capacidades locales a lo largo del país, particularmente las áreas receptoras que tienen mayores déficits 2.3: Resolver necesidades de desarrollo preexistente, elaborando un plan económico de las aglomeraciones urbanas en zonas receptoras, integrado con el Plan Nacional de Desarrollo 2.4: Expandir proyectos productivos en las áreas receptoras, contrarrestando los impactos en los salarios	
Área 4: Incrementar la oferta de servicios relevantes	2.5: Ampliar rápidamente las inversiones en las áreas afectadas, especialmente en salud y educación, así como en agua y saneamiento y vivienda. 2.6: Mitigar los riesgos de salud pública 2.7: Apoyar individuos y grupos específicos afectados por la migración en las comunidades de acogida	2.8: Mitigar los impactos sociales en las comunidades receptoras	
Nivel de gestión	Regional	Nacional	Departamental / Municipal

Recomendación 2.1: Diseñar e implementar una estrategia de financiamiento para atender las demandas de la migración en las áreas receptoras. La estrategia que se recomienda tiene tres acciones:

- **Acción 1: Reconocimiento de gastos ya asumidos:** reconociendo que el Gobierno nacional ha reconocido algunos de estos gastos, bajo este eje, se debe considerar una estrategia transitoria que contemple el pago de estos gastos a las entidades territoriales que han financiado de su presupuesto la atención en diferentes sectores, principalmente salud, evitando su afectación económica e incentivando la prestación de servicios a la población migrante.
- **Acción 2: Creación de un fondo fiduciario para inyectar recursos a áreas receptoras:** financiado con recursos nacionales y de cooperantes (o haciendo uso de uno ya existente), este fondo buscará apoyar y atender proyectos que se generan desde los municipios, para promover la generación de ingresos de población migrante y local en áreas receptoras o para incentivar la redistribución de la misma.

- **Acción 3: Complementos presupuestales por la vía del SGP: estos complementos serían proporcionales al peso de la población migrante y a los niveles de vulnerabilidad tanto de migrantes como de población local.** Adicionalmente, se recomienda adoptar esquemas de transferencia e incentivos basados en resultados que garanticen una mayor efectividad de los recursos.[137] Para esto, es necesario que los registros de población sean dinámicos (actualizados ágilmente con base en los sistemas arriba descritos) y certificados por el DANE, de forma que no se alteren las reglas actuales de asignación y giro de los recursos del SGP. Es importante que las estrategias apoyen los programas o proyectos que, desde el nivel local, se incluyan tanto en los planes de desarrollo como en los planes de ordenamiento territorial.

Las capacidades institucionales en áreas fronterizas requieren fortalecimiento, incluso en ausencia de migrantes. Los gobiernos municipales cuentan con capacidades y recursos financieros limitados. Los municipios analizados presentan serias limitaciones técnicas y presupuestarias que les impiden destinar recursos para la atención de la población migrante (retornados colombianos y venezolanos).

Recomendación 2.2: Fortalecer las capacidades locales a lo largo del país, particularmente de las de áreas receptoras que tienen mayores déficits. Para esto, se propone, además de los aspectos de creación de capacidades incluidos en la recomendación 1.6, las siguientes acciones:

- **Acción 1: Ampliar las plazas de los funcionarios técnicos.** Incluye funcionarios de carrera en las administraciones locales con conocimientos apropiados para diseñar proyectos, acceder a recursos para su implementación y dar seguimiento a su implementación y monitoreo.
- **Acción 2: Poner a disposición de los municipios sistemas de información interoperables y transaccionales.** Los sistemas mencionados le permitirán, tanto a las entidades territoriales como al Gobierno nacional, conocer las particularidades del territorio y poder así diseñar políticas públicas más acertadas que contribuyan al cierre de brechas.
- **Acción 3: Desarrollar guías de atención.** Las guías impresas y digitales para servidores públicos y migrantes contendrán información relevante y actualizada acerca de recursos, rutas de atención, contactos y servicios disponibles, así como los mecanismos que permitan una divulgación efectiva de las mismas.
- **Acción 4: Crear espacios de intercambio de experiencias.** Dichos espacios facilitarán el intercambio entre departamentos y municipios receptores de migrantes y el fortalecimiento de capacidades para el diseño, gestión, implementación y monitoreo de proyectos de respuesta.

[137] Por ejemplo, en julio de 2017, el Programa de Oportunidades Económicas en Jordania (USD 386 millones) apoyó reformas para facilitar el clima de inversiones, construir zonas económicas especiales e impulsar reformas laborales. Bajo este programa, el monto desembolsado es proporcional a indicadores clave de resultados tales como: (i) el número de permisos de trabajo emitidos a refugiados sirios, (ii) el establecimiento e implementación de regulaciones simplificadas para iniciar negocios (incluyendo negocios familiares y pequeñas empresas), (iii) aumento en el número de empresas registradas formalmente en áreas aduaneras prioritarias, entre otros. El cumplimiento de estos indicadores funciona como mecanismo de incentivos para obtener resultados más efectivos y canalizar recursos financieros de manera transparente a las comunidades.

La atención que requiere la migración no debería desviar el esfuerzo de continuo desarrollo en áreas receptoras. Para esto, es necesario adoptar y acelerar los esfuerzos de desarrollo territorial, concentrándolos en áreas que reciben migrantes.

Recomendación 2.3: Resolver necesidades de desarrollo preexistente, elaborando un plan económico de las aglomeraciones urbanas en zonas receptoras integrado con el Plan Nacional de Desarrollo, priorizando los municipios -y dentro de ellos, los barrios con mayor presencia de migrantes y articulando las acciones prioritarias con la actualización de los planes de ordenamiento territorial(POT), planes de desarrollo departamental (PDD) y planes de desarrollo municipal (PDM).

Recomendación 2.4: Expandir proyectos productivos en las áreas receptoras, contrarrestando los impactos en los salarios. Políticas como la ampliación de crédito productivo en las áreas con mayor disposición de mano de obra ociosa generarían un incremento en la demanda laboral. De forma similar, la facilitación de los procesos administrativos para las aperturas de nuevos negocios y emprendimientos podrían dinamizar la economía regional, debido al aumento de nuevas habilidades en estas regiones.

Como se discutió en la caracterización de las áreas receptoras, la demanda por prestación de servicios ha sido exacerbada por la llegada de migrantes y retornados. Por esto, es necesario ampliar la red de prestación de servicios, a través de inversiones focalizadas en sectores clave. A pesar de requerir tiempo para materializarse, dichas inversiones deben iniciarse cuanto antes, mejorando la capacidad de los municipios para servir mejor a su propia población y mitigar los impactos a mediano plazo producto de la migración.

Recomendación 2.5: Ampliar rápidamente las inversiones en las áreas afectadas, especialmente en salud y educación, así como en agua y saneamiento y vivienda, integrado con el Plan Nacional de Desarrollo. Esta recomendación incluye inversiones en tres acciones principales:

- **Acción 1: Acelerar la afiliación al régimen subsidiado de la población local más vulnerable.** El MSPS, de manera coordinada con el DNP, debe establecer una estrategia para acelerar la clasificación en el Sisbén y la afiliación al régimen subsidiado de salud de población vulnerable en áreas receptoras, así como su acceso a otros programas de protección social pertinentes. Esto sugiere también la aplicación de un plan de financiamiento que sea integrado en el Plan Nacional de Desarrollo, los POD y POM, que movilice recursos de cooperación, territoriales, regalías y sector privado. Además, deben identificarse soluciones para los cuellos de botella en la afiliación de estas áreas, así como campañas de conocimiento del sistema de salud y de su forma de afiliación.
- **Acción 2: Ampliar la red de prestación de servicios en salud, educación, agua y saneamiento, y vivienda.** Esto incluye fortalecer y ampliar la red hospitalaria (en particular, la capacidad resolutiva del prestador primario) para garantizar una atención integral en salud, la infraestructura educativa, la red de acueducto y alcantarillado y aumentar tanto el inventario como los mecanismos de acceso a la vivienda temporal y permanente (renta y propia) en un mediano plazo, haciendo uso de instrumentos de planificación municipal como son los POT, dando lugar a una planificación de desarrollo más amplia.

- **Acción 3. Adoptar un mecanismo para el manejo dinámico de matrículas:** dicho mecanismo proveería información veraz y actualizada sobre las instituciones y cupos que permita conocer la capacidad real del sistema para servir la demanda adicional por servicios de educación, los establecimientos que cuentan con capacidad disponible y los que se encuentran sobresaturados. Este sistema se usaría como lineamiento para la toma de decisiones sobre la asignación de cupos y recursos, identificando la necesidad de reubicación de niños, de convenios con instituciones con capacidad disponible y de movilización de recursos necesarios para incrementar la capacidad de instituciones existentes. Si bien este ejercicio se realiza anualmente por las ETC, es necesario contar con un sistema dinámico en tiempo real, dada la alta movilidad de los niños migrantes y la expectativa de crecimiento de estos dentro del sistema. Como último recurso, se puede buscar aumentar la capacidad de instituciones que ya están sobresaturadas.
- **Acción 4. Ampliar los recursos disponibles para programas de permanencia en educación.** Incluye (i) incrementar los recursos existentes en programas de alimentación, ampliando el cubrimiento a toda la población en situación de vulnerabilidad en áreas receptoras; y (ii) asignar recursos para programas de trasporte.

Recomendación 2.6: Mitigar los riesgos de salud pública, a través de las siguientes acciones:

- **Acción 1: Fortalecer la captación e identificación oportuna de eventos de salud** para diagnosticar y tratar oportunamente estos casos, a través del fortalecimiento del Instituto Nacional de Salud.
- **Acción 2: Organizar brigadas móviles de salud y escalar esfuerzos en vacunación,** organizadas institucionalmente con las autoridades de salud, coordinadas con organismos nacionales e internacionales y posiblemente apoyadas por la Dirección de Sanidad del Ejército Nacional, como se ha hecho en Norte de Santander.
- **Acción 3: Priorizar acciones de promoción y prevención a madres gestantes, lactantes, recién nacidos y menores de 5 años,** incluyendo controles prenatales y pediátricos, vacunación, consejería en lactancia materna y nutrición.
- **Acción 4: Realizar jornadas de promoción de salud sexual y reproductiva (SSR),** con el fin de prevenir el contagio de ITS. La distribución gratuita de preservativos es un complemento necesario.
- **Acción 5: Focalizar los planes de salud pública de intervenciones colectivas (PIC),** cuyas líneas operativas son la promoción de la salud y la gestión del riesgo colectivo, teniendo en cuenta las necesidades de salud de la población receptora e inmigrante.
- **Acción 6: Promocionar la conformación de redes de ciudadanos,** incluyendo población local, retornados y migrantes para fortalecer su capacidad de resiliencia y apoyo.
- **Acción 7: Identificar profesionales y técnicos con formación en salud dentro de la población,** incluyendo locales, retornados y migrantes que podrían apoyar en campañas de promoción de la salud y prevención de enfermedades.
- **Acción 8: Fortalecer los laboratorios de salud pública** para poder llevar a cabo el diagnóstico y seguimiento respectivo a los pacientes con eventos de interés en salud pública y explorar posibilidades legales y presupuestales para que realice análisis para pacientes con enfermedades no transmisibles de la población migrante.

Recomendación 2.7: Apoyar individuos y grupos específicos afectados por la migración en las comunidades de acogida, a través de una mayor competencia en el mercado laboral y mitigando el incremento de los precios, por medio de las siguientes acciones:

- **Acción 1: Generar estrategias de empleo articuladas con la atención en materia de vivienda y albergue, a través de programas de trabajo por vivienda,** proveyendo recursos económicos que garanticen su autosostenibilidad y que, una vez superada la temporalidad, les conceda acceso a soluciones de vivienda dignas y definitivas.
- **Acción 2: Diseñar rutas de atención** para apoyar la población afectada por la migración, basadas en los ejemplos de la ruta de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado, así como de la Red Unidos (ver anexo 8).

Recomendación 2.8: Mitigar los impactos sociales en las comunidades receptoras, incluyendo:

- **Acción 1: Promover proyectos de desarrollo de base comunitaria en áreas receptoras que involucren proporcionalmente a nacionales como a migrantes**, dando a las comunidades mayores habilidades y herramientas para participar activamente en el mejoramiento de sus condiciones de vida, construyendo sus capacidades, facilitando mayor cohesión social entre locales, retornados y migrantes e incrementado su resiliencia para enfrentar situaciones adversas.
- **Acción 2: Establecer y ejecutar un plan de comunicaciones contra la xenofobia a nivel local y regional,** que incluya a todos los grupos de interés, sea de largo plazo y abarque un amplio rango de canales de comunicación. El plan comunicacional propuesto se describe en detalle en el anexo 6.

Pilar 3: Mitigar las vulnerabilidades específicas de retornados y migrantes

La equidad será un elemento clave en la sostenibilidad de la respuesta de Colombia. Es fundamental no crear sistemas de apoyo diferenciados entre población migrante y receptora. Sin embargo, algunos migrantes y retornados podrían necesitar apoyo especial para superar vulnerabilidades específicas, lo que puede hacerse movilizando programas existentes hacia áreas receptoras. Debido al hecho de que muchos colombianos enfrentan condiciones de pobreza extrema o de que todavía sufren las consecuencias de décadas de conflicto y de que además, varios de ellos se concentran en áreas receptoras, es de suma importancia que el apoyo brindado a los migrantes y retornados no introduzca distorsiones entre los grupos vulnerables. La respuesta a vulnerabilidades específicas de retornados y migrantes debe concentrarse en dos áreas específicas: (i)facilitar la formación de capital humano e integración al mercado laboral y (ii)brindar atención diferenciada a grupos vulnerables. La tabla 13 resume las recomendaciones incluidas en el pilar 3.

Tabla 13. Resumen de recomendaciones - Pilar 3

Pilar 3. Mitigar las vulnerabilidades específicas de retornados y migrantes			
Horizonte temporal	**Inmediato (1-3 meses)**	**Corto plazo (3 meses - 1 año)**	**Mediano plazo (1-3 años)**
Área 1: Facilitar la formación de capital humano e integración al mercado laboral de migrantes y retornados.		3.1: Reconocer los saberes adquiridos y adoptar un proceso ágil para la convalidación de títulos hasta media superior	
		3.2: Agilizar los procesos de convalidación de programas de educación superior, técnica y tecnológica	
Área 2: Brindar atención focalizada a grupos vulnerables	3.5: Combatir el reclutamiento forzado y el tráfico de personas, incluida la explotación sexual	3.3: Facilitar el registro de los migrantes y retornados vulnerables al Sistema de Información de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales (Sisbén)	
	3.6: Reducir la incidencia de la situación de calle de los migrantes y retornados y facilitar accesso a saneamiento básico	3.4: Brindar acompañamiento psicosocial a los migrantes y retornados	
	3.7: Adoptar un enfoque diferenciado de atención para población indígena	3.8: Facilitar la adaptación académica y socioemocional de los niños	
	3.9: Crear una ruta crítica de protección multisectorial para los migrantes altamente vulnerables	3.10: Desarrollar estrategias de comunicación adecuadas sobre derechos, procesos y oferta de servicios orientadas hacia la población migrante y retornada	
Nivel de gestión	Regional	Nacional	Departamental	Municipal

Facilitar la formación de capital humano e integración al mercado laboral. Asegurarse de que los niños y adolescentes pueden continuar con su educación de forma que se tenga en cuenta las competencias que ya hayan adquirido es clave para su desarrollo. De igual manera, asegurarse de que los venezolanos y retornados puedan trabajar formalmente al nivel de sus cualificaciones es clave para maximizar los beneficios de la economía colombiana.

Recomendación 3.1: Reconocer los saberes adquiridos y adoptar un proceso ágil para la convalidación de títulos hasta media superior. Actualmente los niños y adolescentes que no cuentan con un estatus migratorio irregular pueden eventualmente asistir a centros educativos, mas no pueden recibir un título certificando los saberes adquiridos. Por ende, se recomienda que los niños migrantes tengan la posibilidad de recibir el reconocimiento a sus esfuerzos por aprobar los grados académicos a través de la acreditación del título, independientemente de su estatus migratorio. Por otra parte, es necesario agilizar el proceso de convalidación, permitiendo a los niños y adolescentes migrantes y retornados recibir una educación de nivel apropiado. En este sentido se recomienda permitir que el examen de validación actual, en el cual el niño es ubicado en el grado que le corresponde,

sirva también para convalidar los estudios previos, reduciendo presiones institucionales al MEN por servicios de convalidación. Para estudios de media superior, el Instituto Colombiano para la Educación Superior (Icfes) podrá usarse para la convalidación del bachillerato.

Recomendación 3.2: Agilizar los procesos de convalidación de programas de educación superior, técnica y tecnológica. Con el objetivo de agilizar estas convalidaciones se podrían considerar tres acciones: (i) reducir los requisitos documentales de título de grado y las notas, que se puedan verificar directamente con las instituciones educativas en Venezuela sin necesidad de contar con un documento físico; (ii) sistematizar las resoluciones por institución y programa para agilizar sus procesos; (iii) crear un mecanismo por el cual las universidades puedan certificar conocimientos y emitir equivalencias mediante la evaluación de competencias de los graduados. Además de esto, se recomienda adelantar un diálogo con grupos profesionales para discutir el reconocimiento de calificaciones de la población migrante y su incorporación al mercado laboral, identificando oportunidades de fácil realización en las que tanto el sector como los migrantes profesionales se beneficien.

Brindar atención focalizada a grupos vulnerables. Algunos grupos entre los migrantes están particularmente en riesgo y necesitan apoyo específico. Otros, a pesar de no estarlo todavía, pueden encontrarse en situación de riesgo en el corto plazo, exacerbando dinámicas de pobreza, violencia e inseguridad.

Recomendación 3.3: Facilitar el registro de los migrantes en condición de vulnerabilidad al Sisbén. El MSPS, de manera coordinada con Migración Colombia y el DNP, debe establecer una estrategia de aplicación de encuestas Sisbén y, a través de él facilitar la afiliación a los sistemas de salud y protección social pertinentes. Además de apoyar el proceso de incorporación expedita de esta población en el sistema, se deben realizar esfuerzos comunicacionales por medio de campañas de conocimiento de los diferentes programas a los que la población vulnerable puede acceder. También, deben ser seleccionados programas de protección social específicos para reducir vulnerabilidades derivadas de la migración, realizando convocatorias concentradas en áreas receptoras.

Recomendación 3.4: Brindar acompañamiento psicosocial a los migrantes y retornados. Los migrantes están enfrentando condiciones de estrés muy altas debido a la incertidumbre del proceso migratorio, las condiciones de vulnerabilidad que enfrentan y la poca capacidad de controlar los eventos que definen el rumbo de sus vidas. Por ende, presentan síntomas de depresión, ansiedad y estrés posttraumático. El acompañamiento psicosocial de los migrantes, y en particular de aquellos que tienen condiciones de salud mental más complejas, es clave para ayudarles a integrarse socialmente y a transitar a un estado de autosuficiencia.

Recomendación 3.5: Combatir el reclutamiento forzado y el tráfico de personas, incluida la explotación sexual. Migrantes en condición de vulnerabilidad y, en particular, jóvenes, mujeres y menores aislados han sido víctimas de reclutamiento forzado y tráfico de personas. Actividades de prevención y apoyo a las víctimas son claves. Para esto se recomienda fortalecer los mecanismos de prevención de reclutamiento, así como las rutas de asistencia y prevención de trata, focalizando esfuerzos en puntos clave de

reclutamiento como son los pasos fronterizos y las centrales de transporte. Asimismo, se recomienda redoblar el trabajo de la fuerza pública para desmantelar a los grupos de traficantes e investigar casos existentes, conectando a las víctimas con servicios de apoyo especializados.

Recomendación 3.6: Reducir la incidencia de la situación de calle de los migrantes y retornados y facilitar el acceso a saneamiento básico. Muchos de los migrantes nunca han estado en situación de calle, sin embargo, la precariedad económica que los está forzando a migrar los pone, a su llegada, en estas condiciones, exponiéndolos a múltiples eventos que pueden ahondar su vulnerabilidad. Por ende, se recomienda la habilitación de albergues temporales en zonas de frontera receptoras, trabajando de la mano con organizaciones humanitarias, ONG y el sector privado. También debe considerarse la opción de viabilizar soluciones temporales para arrendamiento (como son los subsidios), que les permita a los hogares tener condiciones dignas de habitabilidad. Además de esto, se recomienda proveer acceso a saneamiento básico a migrantes por medio de baterías sanitarias públicas (letrinas químicas y/o letrinas secas) con duchas y lavamanos con un plan de operación, aseo y mantenimiento, preferiblemente usando personal local parcialmente financiado a través de una tarifa mínima para el uso. Además de mitigar la vulnerabilidad de los migrantes, esta medida permitiría a las administraciones municipales controlar los problemas de invasión ilegal en zonas de riesgo y de salubridad pública.

Recomendación 3.7: Adoptar un enfoque diferenciado de atención para población indígena. Los grupos indígenas binacionales y retornados se encuentran en condiciones de vulnerabilidad particular. En este sentido, se recomienda adoptar medidas de respuesta diferenciadas, adaptando la normatividad a las condiciones particulares de cada grupo étnico. En particular, se recomienda establecer mecanismos que faciliten el acceso de esta población a documentación como nacionales colombianos. También es relevante que, en áreas de mayor presencia indígena, existan procesos específicos de consulta e inclusión de población indígena, así como de adaptación de material informativo a las necesidades de estos pueblos.

Recomendación 3.8: Facilitar la adaptación académica y socioemocional de los niños, creando o adaptando programas que reconozcan las diferencias en los procesos de aprendizaje de los niños migrantes y retornados para buscar estrategias que faciliten su transición al sistema educativo colombiano y a las comunidades receptoras. Además, se debe trabajar con las escuelas y las Secretarías de Educación para adaptar o crear los manuales de convivencia que incluyan el respeto, inclusión y estrategias de adaptación para niños migrantes. Se debe generar un plan de acción para la incorporación de estos niños que contenga la capacitación de profesores y personal educativo, así como actividades grupales e individuales de integración.

Recomendación 3.9: Crear una ruta crítica de protección multisectorial para los migrantes altamente vulnerables, incluyendo los niños, niñas y adolescentes, las personas discapacitadas, los ancianos o personas que no se encuentran en condiciones de ganar un sustento. A diferencia de los nacionales colombianos, estos individuos no tienen acceso a sistemas de protección social y podrían, por tanto, están en riesgo de marginalización.

Recomendación 3.10: Desarrollar estrategias de comunicación adecuadas sobre derechos, procesos y oferta de servicios orientadas hacia la población migrante y retornada. El acceso a información sobre derechos, procesos y servicios ofrecidos parece ser una barrera importante de acceso, que afecta desproporcionalmente a población vulnerable. La falta de información también se ha prestado en ocasiones para la especulación, ocasionando movimientos migratorios repentinos. Se recomienda hacer uso de mecanismos multimodales de difusión para alcanzar población de diferentes grupos etarios, con diferentes niveles de educación y en diferente condición migratoria.

Pilar 4: Propiciar el diálogo de política local, nacional y regional

La factibilidad y efectividad de las recomendaciones contempladas en los pilares 1 a 3 dependen, en gran medida, de la existencia de un ambiente propicio para su desarrollo y ejecución. El pilar 4 contempla tres áreas clave encaminadas a la creación de ese marco político y social que permita a la sociedad colombiana materializar los potenciales beneficios de la migración en el largo plazo. Estas incluyen (i)la creación de un consenso social a nivel comunitario en áreas receptoras;(ii) la construcción de un consenso político a nivel nacional; y (iii)la facilitación de acción colectiva a nivel regional. La tabla 14 resume las recomendaciones consideradas en el pilar 4.

Tabla 14. Resumen de recomendaciones - Pilar 4

Pilar 4. Propiciar el diálogo de política local, nacional y regional			
Horizonte Temporal	**Inmediato (1-3 meses)**	**Corto plazo (3 meses - 1 año)**	**Median plazo (1-3 años)**
Área 1: Crear un conceso social a nivel comunitario en áreas receptoras	4.1: Adelantar un proceso de consulta, diálogo y construcción de consenso con las comunidades receptoras		
Área 2: Construir un consenso político y social a nivel nacional		4.2: Adelantar un proceso de consenso a lo largo del espectro político y social	
Área 3: Facilicitar acuerdos regionales			4.3: Creación de una plataforma para coordinación regional de la migración venezolana 4.4: Gestión de informacion para la reunificación familiar
Nivel de gestión	Regional	Nacional	Departamental Municipal

Creación de un conceso social a nivel comunitario en áreas receptoras. La migración tiene impactos altamente concentrados geográficamente. El éxito del proceso migratorio por ende depende en gran medida de la aceptación y la integración de los migrantes y retornados en las comunidades, particularmente en aquellas en las que se concentran en mayor número.

Recomendación 4.1: Adelantar un proceso de consulta, diálogo y construcción de consenso con las comunidades receptoras, orientado a asegurar la adecuada integración social y económica de los migrantes y retornados. Esto implica involucrar a los habitantes de áreas receptoras en la identificación de impactos de la migración, la formulación y la implementación de soluciones de desarrollo de base comunitaria. El alcance y priorización de respuestas de mitigación de vulnerabilidades de población local contempladas en el pilar 2, deben ser particularmente informadas por este proceso.

Construcción de un consenso político a nivel nacional. Construir un consenso entre las principales fuerzas políticas del país sobre los principios básicos de la política de inmigración nacional es importante para evitar la manipulación del fenómeno migratorio y asegurar la efectiva implementación de las medidas.

Recomendación 4.2: Adelantar un proceso de consenso a lo largo del espectro político y social sobre los aspectos claves de las políticas migratorias de Colombia. El liderazgo político y el papel de las autoridades como la academia, la Iglesia y los gremios son fundamentales, como ha sido demostrado de forma global en contextos tan diferentes como Turquía, Paquistán, Uganda y un número de países miembros de la OCDE. Esto también apunta a la necesidad de construir un consenso amplio sobre los elementos claves de las políticas de inmigración y a trabajar de forma estrecha con agentes que puedan influir la percepción de la gente hacia la migración.

Facilitación de acción colectiva a nivel regional. Un número relativamente alto de migrantes están en transición hacia otros países, con base a la expectativa de que en esos países se les garantizará los derechos necesarios para restablecer sus vidas. En caso de que esos países establecieran políticas migratorias restrictivas (por ejemplo, ofreciendo condiciones para quedarse que son menos favorables que en Colombia) se reduciría el alcance de la migración transitoria y podría, por tanto, resultar en un mayor número de migrantes con intención de permanencia en Colombia. Por esto, es necesario gestionar el riesgo de sobreconcentración de migrantes en un número reducido de países. Los mecanismos regionales de homogeneización de política migratoria y de respuesta serán claves para mitigar dicho riesgo. La experiencia internacional sugiere que una aproximación regional a la migración bajo la cual otros países latinoamericanos receptores de migrantes desde Venezuela den beneficios similares de permanencia, empleabilidad y acceso a servicios a los migrantes conlleva una mejor distribución del impacto migratorio.

Recomendación 4.3: Creación de una plataforma para coordinación regional de la migración venezolana. Construyendo sobre las lecciones aprendidas por otros esfuerzos regionales en migración en contextos tan diversos como la Unión Europea o la Autoridad Intergubernamental sobre el Desarrollo de África Oriental (IGAD por sus siglas en inglés), esta recomendación comprende tres acciones principales:

- **Acción 1: Fortalecimiento de la base analítica regional y nacional,** a través del desarrollo de un sistema regional de monitoreo biométrico (conectado al sistema de identificación descrito en la recomendación 1.2 de este documento); la homogeneización de definiciones; la recolección de datos y el monitoreo de variables críticas a nivel regional; la realización de análisis de impactos a nivel regional y nacional (similares al presente análisis) que provea una base común de entendimiento del fenómeno migratorio a todos los países afectados; y la priorización y formulación de estrategias regionales de respuesta.
- **Acción 2: Formulación de planes de acción nacionales y regionales,** incluyendo la identificación de áreas de respuesta prioritarias tanto a nivel nacional como regional; el establecimiento de protocolos regionales de atención a migrantes, incluyendo registro, monitoreo, atención básica y vínculos con sistemas de protección social; la facilitación de toma de decisiones interinstitucionales e internacionales en temas claves (salud, migraciones, empleo, registro, etc.); y la alineación de respuestas con sistemas nacionales y regionales.
- **Acción 3: Plataforma regional de coordinación de respuestas e intercambio de información,** por medio del diseño e implementación de respuestas a impactos de naturaleza regional; la facilitación de intercambios de experiencias y buenas prácticas; y la movilización de fondos regionales para el desarrollo y diseminación de buenas prácticas.

Recomendación 4.4: Gestión de información para la reunificación familiar. El RAMV muestra que más de un tercio de migrantes venezolanos reporta separación de su grupo familiar. Por tanto, se hace necesario desarrollar protocolos de intercambio de información entre países de destino para facilitar la reunificación de grupos familiares. Las experiencias tanto de manejo migratorio por razones económicas como de refugiados en Europa, Medio Oriente y Norte de África incluyen la implementación de mecanismos de registro e intercambio de información entre entidades para facilitar la reunificación de familias.

Cuadro 15

Jordania – una respuesta multisectorial para atender la crisis de refugiados sirios

El Reino de Jordania priorizó acciones de política en seis frentes estratégicos:

- **Educación:** se capacitó a 5,102 docentes, facilitadores, consejeros y personal escolar sobre apoyo psicosocial, enfoques centrados en el niño y habilidades para la vida. Además, se crearon 209 escuelas para operar turnos dobles en las comunidades receptoras y 45 escuelas continúan brindando educación a los niños refugiados en los campamentos. Además, 4,660 niños han accedido a educación de la infancia temprana. Asimismo, 3,485 adolescentes y jóvenes se inscribieron en oportunidades post-básicas y técnicas. Además, 2.548 jóvenes recibieron educación terciaria acreditada a través de instituciones nacionales. Y 3.179 estudiantes se matricularon en educación no formal certificada a través de clases de actualización para niños de 9 a 12 años desde el inicio del programa y 5.119 asistieron al programa de abandono escolar para niños y jóvenes de entre 13 y 20 años.

- **Seguridad alimentaria:** asistencia alimentaria a casi 134 mil refugiados y asistencia en efectivo a 107.602 refugiados y a 425.126 refugiados fuera de los campamentos. Se suministra comidas escolares a 350,000 estudiantes en comunidades receptoras, además de la prestación de asistencia en efectivo a 8,000 jordanos vulnerables en las comunidades receptoras. Además de la distribución de asistencia alimentaria en especie a 138.400 jordanos vulnerables y refugiados en las comunidades de acogida. Para la promoción de la seguridad alimentaria y el mantenimiento de la sostenibilidad, 60 beneficiarios sirios y jordanos recibieron capacitación y materiales para iniciar sus propios negocios en el hogar en las áreas de cocina, panadería y procesamiento de alimentos.

- **Salud:** el Gobierno nacional está desarrollando capacidades de recursos humanos dentro de las instalaciones del MSPS, además suministran medicamentos esenciales, productos de salud reproductiva, planificación familiar, equipo crítico en hospitales públicos y centros de salud. Mejoraron la capacidad de absorción en instalaciones públicas, incluidos bancos de sangre, almacenes, departamentos de sueros, hospitales y centros de salud. Asimismo, Las Naciones Unidas y las ONG también han apoyado a jordanos y refugiados en cuestiones relacionadas con la salud, responden a las necesidades de salud inmediatas de los recién llegados y les proporcionan acceso a servicios integrales de salud primarios y secundarios esenciales y terciarios.

- **Vivienda:** asistencia de alquiler para 21,319 refugiados y jordanos. Además, finalizaron y mejoraron 793 hogares de calidad inferior en áreas urbanas y rurales. En los campamentos, junto con los agentes humanitarios, han modernizado y reparado refugios semipermanentes para más de 141,000 refugiados. Construyeron cocinas para 4,652 refugios y 456 unidades adicionales de refugios transitorios. Suministraron electricidad a 4.903 hogares y apoyaron a la población del campamento Za'atari con asistencia en efectivo para la reparación urgente de 24,000 caravanas.

- **Protección social:** se amplió la programación mensual de asistencia en efectivo multipropósito hasta alcanzar un promedio de 143,000 refugiados y 5,800 jordanos por mes, mientras que 18,225 hogares sirios recibieron paquetes de artículos no alimentarios. Asimismo, en 2016, más de 240,000 niñas y niños accedieron a servicios de apoyo psicosocial estructurados y sostenidos en Jordania. Además, las herramientas innovadoras para el reasentamiento y el reparto internacional de la carga contribuyeron al reasentamiento de 17.956 refugiados sirios en 2016.

REPÚBLICA DE COLOMBIA
REGISTRO CIVIL DE NACIMIENTO
6695
FRANCELINA
POSITIVO
VENEZUELA TACHIRA-LA FRIA
COLOMBIA
COLOMBIA
LEYDER MANUEL
ROJAS EVERTH

Anexos

Anexo 1: Perfil de los migrantes recientes y de largo plazo

Tabla A1.1. Perfil de los migrantes que residían en Venezuela hace 12 meses.

	Todos los migrantes desde Venezuela					Migrantes desde Venezuela nacidos en Colombia					Migrantes desde Venezuela nacidos en Venezuela					Población nativa					Población nativa en 7 departamentos con mayor incidencia de migración				
	2013	2014	2015	2016	2017	2013	2014	2015	2016	2017	2013	2014	2015	2016	2017	2013	2014	2015	2016	2017	2013	2014	2015	2016	2017
Población por subgrupo	34680	44407	75634	166473	291441	25800	33094	48284	82472	85811	8880	11279	27208	83468	205391	45739759	46179521	46647086	46987113	47284860	9899782	9821824	9911218	9909464	9927919
Demográficas																									
Hombre	0.52	0.54	0.52	0.53	0.50	0.52	0.55	0.55	0.52	0.48	0.53	0.52	0.49	0.53	0.51	0.49	0.49	0.49	0.49	0.49	0.50	0.50	0.50	0.50	0.50
0 - 18 años	0.27	0.34	0.37	0.38	0.38	0.21	0.23	0.25	0.23	0.21	0.42	0.67	0.58	0.52	0.45	0.35	0.35	0.34	0.33	0.33	0.39	0.39	0.38	0.38	0.37
19 - 28 años	0.24	0.25	0.23	0.24	0.26	0.26	0.27	0.24	0.20	0.13	0.18	0.20	0.23	0.27	0.31	0.17	0.17	0.17	0.17	0.17	0.16	0.16	0.16	0.16	0.16
29 - 40 años	0.24	0.22	0.22	0.22	0.22	0.23	0.27	0.27	0.28	0.30	0.26	0.08	0.12	0.17	0.18	0.17	0.17	0.17	0.17	0.17	0.16	0.16	0.16	0.16	0.16
41 - 64 años	0.21	0.17	0.17	0.15	0.13	0.24	0.20	0.23	0.26	0.30	0.13	0.05	0.07	0.04	0.06	0.24	0.25	0.25	0.25	0.25	0.22	0.23	0.23	0.23	0.23
65 años y más	0.05	0.03	0.01	0.02	0.02	0.06	0.03	0.01	0.03	0.06	0.02	0.00	0.00	0.00	0.00	0.07	0.08	0.08	0.08	0.08	0.06	0.07	0.07	0.07	0.07
Sin educación	0.30	0.32	0.32	0.31	0.29	0.28	0.26	0.30	0.27	0.28	0.38	0.51	0.37	0.34	0.30	0.31	0.31	0.30	0.29	0.29	0.34	0.33	0.32	0.32	0.31
Educación básica	0.31	0.27	0.22	0.26	0.22	0.33	0.31	0.29	0.36	0.34	0.24	0.16	0.10	0.16	0.17	0.25	0.25	0.24	0.24	0.24	0.23	0.23	0.23	0.23	0.23
Educación secundaria	0.03	0.05	0.04	0.04	0.03	0.03	0.06	0.05	0.06	0.05	0.04	0.02	0.03	0.03	0.03	0.04	0.04	0.04	0.04	0.04	0.04	0.04	0.04	0.04	0.04
Educación media	0.18	0.22	0.22	0.23	0.26	0.22	0.25	0.26	0.23	0.25	0.07	0.15	0.16	0.22	0.27	0.20	0.21	0.22	0.23	0.23	0.20	0.20	0.21	0.22	0.22
Educación técnica profesional	0.03	0.04	0.04	0.04	0.06	0.04	0.05	0.03	0.02	0.04	0.02	0.02	0.04	0.05	0.07	0.06	0.06	0.07	0.07	0.07	0.05	0.05	0.06	0.06	0.06
Educación superior	0.05	0.02	0.03	0.04	0.05	0.03	0.02	0.01	0.02	0.02	0.10	0.02	0.06	0.07	0.06	0.04	0.04	0.04	0.04	0.05	0.04	0.04	0.04	0.04	0.04
Postgrado	0.02	0.01	0.01	0.00	0.00	0.01	0.00	0.01	0.00	0.00	0.06	0.02	0.01	0.01	0.01	0.02	0.02	0.02	0.02	0.02	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01
Años promedio de educación	6.99	6.63	6.82	6.96	7.41	7.03	7.18	7.04	6.93	6.92	6.85	4.83	6.32	7.00	7.63	7.15	7.24	7.31	7.43	7.51	6.66	6.81	6.94	7.05	7.13
Inasistencia escolar 10 años y menos	0.34	0.36	0.37	0.33	0.34	0.38	0.24	0.31	0.20	0.19	0.50	0.43	0.40	0.35	0.35	0.13	0.12	0.12	0.12	0.12	0.12	0.11	0.12	0.11	0.12
Inasistencia escolar 15 años y menos	0.32	0.35	0.38	0.33	0.34	0.37	0.24	0.32	0.24	0.23	0.27	0.43	0.41	0.37	0.36	0.11	0.10	0.10	0.10	0.10	0.10	0.10	0.10	0.10	0.10
Inasistencia escolar 18 años y menos	0.36	0.44	0.43	0.38	0.39	0.41	0.40	0.44	0.34	0.29	0.29	0.47	0.42	0.40	0.41	0.15	0.14	0.14	0.14	0.14	0.14	0.14	0.14	0.14	0.14
Salud y pobreza																									
Afiliación a seguridad social en salud	0.56	0.55	0.48	0.39	0.27	0.62	0.61	0.57	0.56	0.53	0.40	0.39	0.32	0.23	0.16	0.91	0.92	0.93	0.94	0.94	0.89	0.91	0.92	0.93	0.94
Pobre	0.38	0.40	0.47	0.51	0.45	0.37	0.38	0.48	0.52	0.48	0.40	0.44	0.46	0.51	0.44	0.30	0.29	0.28	0.28	0.27	0.42	0.40	0.39	0.39	0.38
Pobre extremo	0.11	0.11	0.12	0.20	0.15	0.08	0.11	0.14	0.21	0.18	0.20	0.11	0.09	0.19	0.13	0.09	0.08	0.08	0.09	0.07	0.11	0.11	0.10	0.11	0.10
Mercado laboral																									
Tasa de ocupación	0.63	0.65	0.59	0.58	0.62	0.63	0.65	0.61	0.56	0.59	0.60	0.62	0.52	0.61	0.64	0.63	0.63	0.64	0.63	0.63	0.61	0.60	0.61	0.60	0.60
Tasa de desempleo	0.20	0.19	0.20	0.22	0.22	0.18	0.20	0.21	0.24	0.23	0.27	0.12	0.18	0.19	0.21	0.09	0.09	0.09	0.09	0.09	0.08	0.08	0.08	0.09	0.08
Tasa de inactividad	0.22	0.20	0.26	0.26	0.20	0.23	0.19	0.23	0.26	0.24	0.18	0.29	0.36	0.25	0.18	0.30	0.30	0.30	0.31	0.31	0.34	0.35	0.34	0.34	0.34
Empleo																									
Trabajador no asalariado	0.48	0.46	0.59	0.55	0.52	0.49	0.46	0.62	0.61	0.55	0.44	0.46	0.48	0.46	0.50	0.48	0.47	0.47	0.47	0.47	0.60	0.60	0.60	0.60	0.62
Formalidad (seguridad social)	0.16	0.16	0.15	0.13	0.10	0.13	0.17	0.15	0.11	0.17	0.28	0.13	0.13	0.15	0.07	0.35	0.37	0.37	0.38	0.39	0.24	0.25	0.26	0.27	0.27
cultura, ganadería, caza, silvicultura y p	0.20	0.18	0.11	0.12	0.07	0.21	0.18	0.13	0.17	0.13	0.19	0.15	0.05	0.05	0.04	0.16	0.16	0.16	0.16	0.17	0.16	0.15	0.14	0.14	0.15
Industria manufacturera	0.12	0.12	0.11	0.12	0.13	0.11	0.13	0.11	0.14	0.13	0.19	0.11	0.10	0.09	0.13	0.12	0.12	0.12	0.12	0.12	0.12	0.11	0.11	0.11	0.11
Comercio, hoteles y restaurantes	0.36	0.27	0.25	0.37	0.42	0.42	0.26	0.24	0.33	0.27	0.13	0.30	0.28	0.44	0.50	0.27	0.27	0.27	0.28	0.27	0.29	0.29	0.30	0.30	0.29
nsporte, almacenamiento y communicacio	0.04	0.07	0.06	0.05	0.06	0.04	0.07	0.07	0.05	0.09	0.04	0.12	0.02	0.05	0.04	0.08	0.08	0.08	0.08	0.08	0.11	0.11	0.11	0.11	0.11
Construccion	0.07	0.11	0.20	0.14	0.12	0.07	0.12	0.22	0.15	0.16	0.07	0.07	0.12	0.13	0.10	0.06	0.06	0.06	0.06	0.06	0.07	0.07	0.07	0.07	0.07
ervicios comunales, sociales y personale	0.12	0.12	0.17	0.12	0.15	0.11	0.12	0.17	0.11	0.15	0.14	0.12	0.17	0.13	0.15	0.20	0.20	0.20	0.19	0.19	0.20	0.20	0.20	0.20	0.19
Otros sectores	0.08	0.12	0.10	0.08	0.06	0.04	0.12	0.06	0.05	0.08	0.24	0.13	0.26	0.11	0.05	0.10	0.10	0.11	0.11	0.11	0.07	0.07	0.08	0.08	0.08
Características del hogar																									
Vivienda precaria	0.50	0.48	0.48	0.58	0.36	0.49	0.49	0.50	0.69	0.51	0.57	0.45	0.37	0.34	0.26	0.43	0.42	0.42	0.40	0.38	0.61	0.58	0.56	0.54	0.51
Hogares con trabajo infantil	0.08	0.03	0.09	0.06	0.04	0.09	0.04	0.09	0.07	0.04	0.05	0.01	0.08	0.04	0.05	0.06	0.05	0.05	0.05	0.04	0.06	0.05	0.05	0.04	0.04
Electricidad	0.91	0.90	0.97	0.92	0.96	0.94	0.91	0.97	0.89	0.95	0.77	0.86	0.96	0.98	0.97	0.98	0.98	0.98	0.98	0.98	0.94	0.94	0.95	0.95	0.95
Gas Natural	0.49	0.57	0.58	0.57	0.66	0.51	0.57	0.56	0.50	0.64	0.40	0.56	0.65	0.71	0.67	0.58	0.60	0.62	0.63	0.64	0.61	0.64	0.66	0.67	0.68
Alcantarillado	0.65	0.73	0.73	0.66	0.82	0.68	0.74	0.70	0.56	0.72	0.55	0.69	0.85	0.87	0.88	0.75	0.76	0.76	0.76	0.76	0.64	0.65	0.66	0.66	0.68
Recolección de basuras	0.71	0.83	0.83	0.78	0.89	0.75	0.83	0.82	0.70	0.82	0.55	0.81	0.91	0.96	0.94	0.82	0.82	0.83	0.83	0.83	0.77	0.78	0.80	0.80	0.81
Acueducto	0.75	0.85	0.82	0.78	0.89	0.83	0.85	0.82	0.71	0.84	0.43	0.86	0.85	0.93	0.92	0.87	0.88	0.88	0.89	0.89	0.81	0.83	0.83	0.84	0.84
Hacinamiento	0.19	0.25	0.30	0.32	0.36	0.11	0.25	0.32	0.34	0.36	0.50	0.18	0.17	0.27	0.36	0.15	0.15	0.14	0.13	0.12	0.26	0.25	0.24	0.22	0.21
Dependencia demográfica	0.50	0.52	0.57	0.55	0.60	0.48	0.54	0.61	0.66	0.85	0.59	0.31	0.37	0.33	0.44	0.61	0.61	0.60	0.60	0.60	0.71	0.70	0.69	0.67	0.67

Fuente: cálculos propios con base en Departamento Nacional de Estadística (DANE), Gran encuesta integrada de hogares (GEIH), 2017.

*Otros sectores incluyen: "Explotación de minas y canteras" ,"Suministro de Electricidad, gas y agua" ,"Intermediación financiera" ,"Actividades inmobiliarias, empresariales y de alquiler".

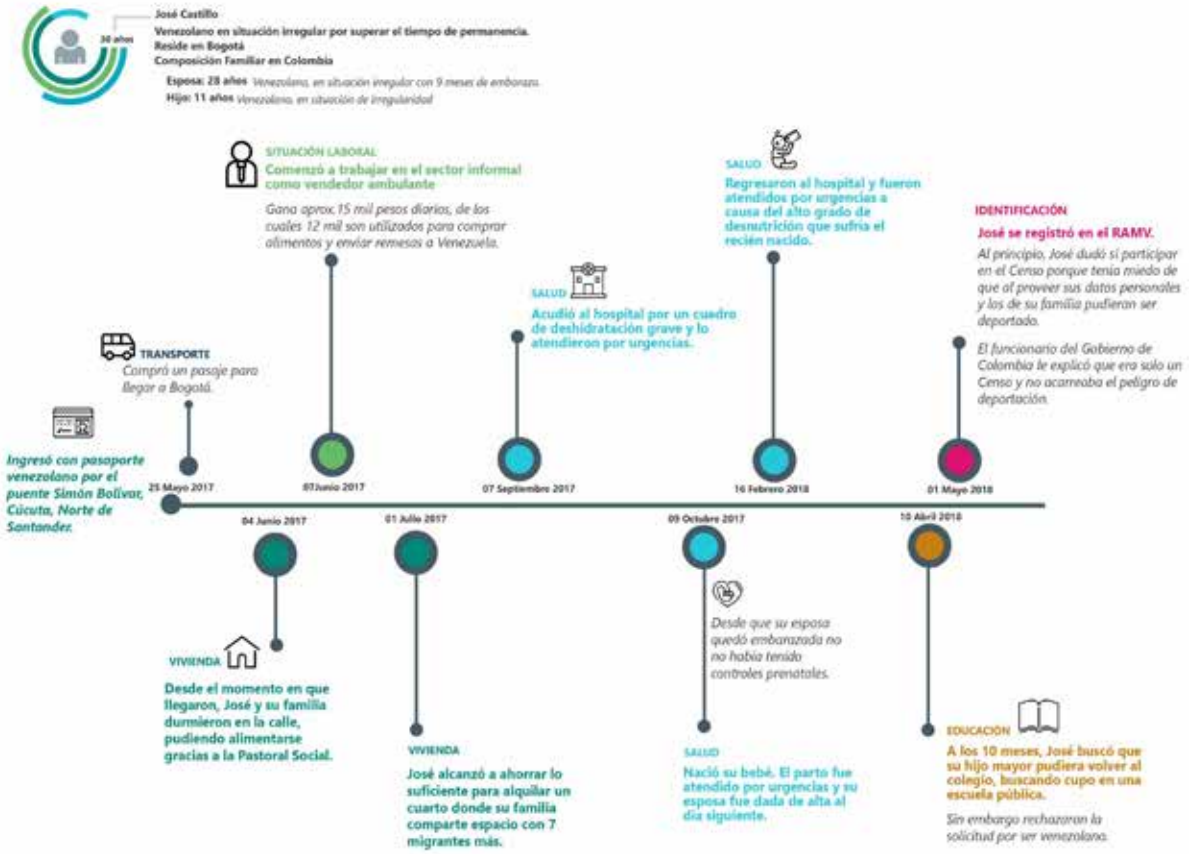
Tabla A1.2. Perfil de los migrantes que residían en Venezuela hace 5 años

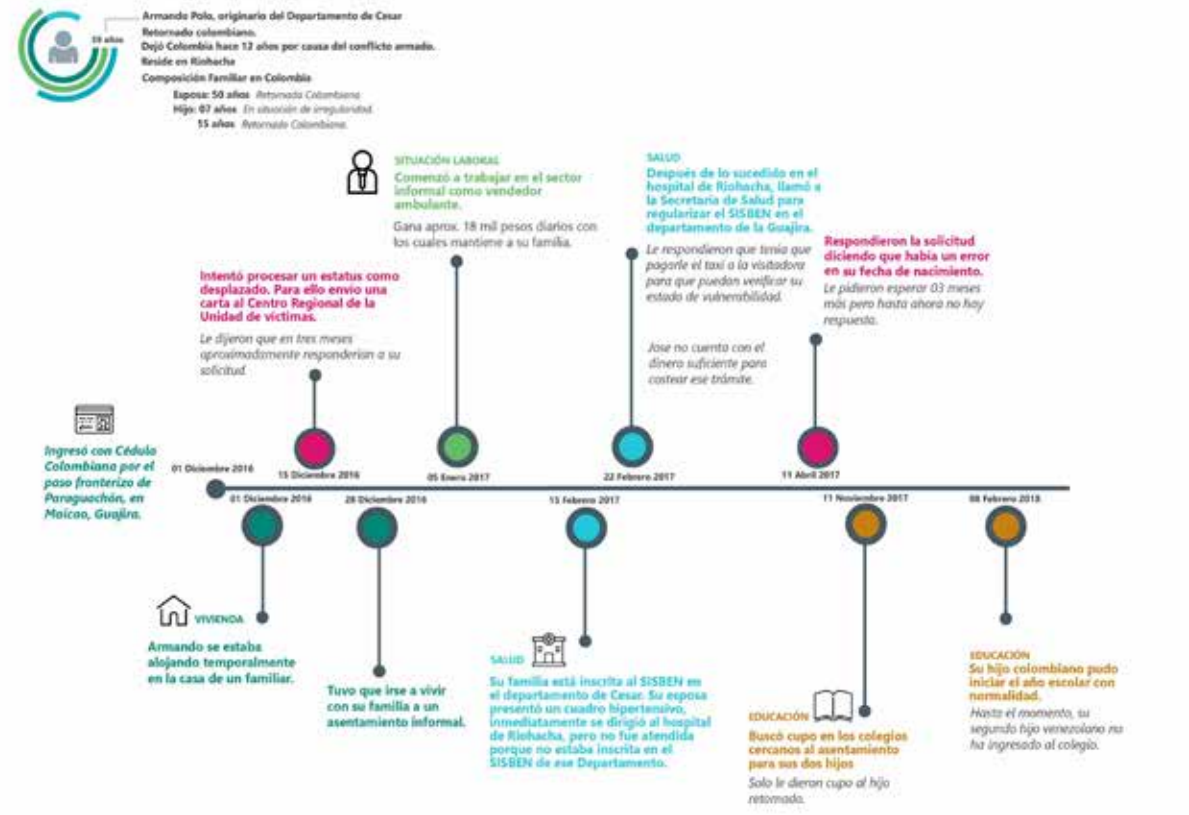
	Todos los migrantes desde Venezuela					Migrantes desde Venezuela nacidos en Colombia					Migrantes desde Venezuela nacidos en Venezuela					Población nativa					Población nativa en 7 departamentos con mayor incidencia de migración				
	2013	2014	2015	2016	2017	2013	2014	2015	2016	2017	2013	2014	2015	2016	2017	2013	2014	2015	2016	2017	2013	2014	2015	2016	2017
Población por subgrupo	84066	100559	150544	328716	543280	63156	78726	106458	211811	252602	20890	21223	42682	116939	289124	45739759	46179521	46647086	46987113	47284860	9899782	9821824	9911218	9909464	9927919
Demográficas																									
Hombre	0.54	0.57	0.54	0.52	0.51	0.54	0.58	0.55	0.53	0.51	0.52	0.55	0.50	0.50	0.51	0.49	0.49	0.49	0.49	0.49	0.50	0.50	0.50	0.50	0.50
0 - 18 años	0.27	0.25	0.29	0.30	0.30	0.24	0.19	0.21	0.22	0.20	0.37	0.47	0.48	0.45	0.38	0.35	0.35	0.34	0.33	0.33	0.39	0.39	0.38	0.38	0.37
19 - 28 años	0.21	0.25	0.21	0.24	0.26	0.21	0.25	0.19	0.20	0.18	0.21	0.26	0.24	0.29	0.33	0.17	0.17	0.17	0.17	0.17	0.16	0.16	0.16	0.16	0.16
29 - 40 años	0.27	0.27	0.27	0.25	0.24	0.28	0.30	0.30	0.27	0.28	0.22	0.16	0.16	0.20	0.21	0.17	0.17	0.17	0.17	0.17	0.16	0.16	0.16	0.16	0.16
41 - 64 años	0.20	0.21	0.22	0.19	0.17	0.21	0.23	0.26	0.26	0.29	0.17	0.10	0.12	0.05	0.07	0.24	0.25	0.25	0.25	0.25	0.22	0.23	0.23	0.23	0.23
65 años y más	0.05	0.03	0.02	0.03	0.02	0.06	0.03	0.03	0.04	0.05	0.02	0.01	0.00	0.01	0.00	0.07	0.08	0.08	0.08	0.08	0.06	0.07	0.07	0.07	0.07
Sin educación	0.27	0.28	0.32	0.31	0.29	0.24	0.25	0.29	0.29	0.27	0.37	0.42	0.41	0.36	0.31	0.31	0.31	0.30	0.29	0.29	0.34	0.33	0.32	0.32	0.31
Educación básica	0.26	0.30	0.27	0.30	0.25	0.29	0.33	0.31	0.35	0.33	0.15	0.18	0.15	0.21	0.19	0.25	0.25	0.24	0.24	0.24	0.23	0.23	0.23	0.23	0.23
Educación secundaria	0.05	0.05	0.05	0.04	0.05	0.05	0.06	0.05	0.05	0.06	0.07	0.03	0.04	0.04	0.04	0.04	0.04	0.04	0.04	0.04	0.04	0.04	0.04	0.04	0.04
Educación media	0.25	0.25	0.22	0.23	0.27	0.27	0.26	0.24	0.23	0.25	0.21	0.24	0.17	0.23	0.29	0.20	0.21	0.22	0.23	0.23	0.20	0.20	0.21	0.22	0.22
Educación técnica profesional	0.06	0.05	0.04	0.04	0.06	0.06	0.05	0.04	0.03	0.04	0.04	0.05	0.05	0.06	0.08	0.06	0.06	0.07	0.07	0.07	0.05	0.05	0.06	0.06	0.06
Educación superior	0.06	0.04	0.04	0.04	0.05	0.05	0.02	0.02	0.02	0.02	0.06	0.06	0.10	0.07	0.08	0.04	0.04	0.04	0.04	0.05	0.04	0.04	0.04	0.04	0.04
Postgrado	0.02	0.01	0.02	0.01	0.01	0.00	0.01	0.01	0.00	0.00	0.07	0.02	0.04	0.02	0.02	0.02	0.02	0.02	0.02	0.02	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01
Años promedio de educación	7.72	7.35	7.17	6.97	7.59	7.78	7.46	7.05	6.80	7.12	7.53	6.74	7.29	7.25	7.98	7.15	7.24	7.31	7.43	7.51	6.66	6.81	6.94	7.05	7.13
Inasistencia escolar 10 años y menos	0.10	0.14	0.20	0.18	0.22	0.02	0.05	0.16	0.08	0.10	0.22	0.22	0.23	0.23	0.25	0.13	0.12	0.12	0.12	0.12	0.12	0.11	0.12	0.11	0.12
Inasistencia escolar 15 años y menos	0.09	0.16	0.19	0.20	0.22	0.03	0.10	0.16	0.12	0.11	0.20	0.24	0.22	0.26	0.26	0.11	0.10	0.10	0.10	0.10	0.10	0.10	0.10	0.10	0.10
Inasistencia escolar 18 años y menos	0.16	0.25	0.24	0.27	0.28	0.12	0.21	0.25	0.22	0.20	0.25	0.31	0.24	0.32	0.32	0.15	0.14	0.14	0.14	0.14	0.14	0.14	0.14	0.14	0.14
Salud y pobreza																									
Afiliación a seguridad social en salud	0.70	0.69	0.64	0.59	0.49	0.73	0.72	0.68	0.71	0.71	0.60	0.60	0.53	0.37	0.29	0.91	0.92	0.93	0.94	0.94	0.89	0.91	0.92	0.93	0.94
Pobre	0.32	0.32	0.41	0.46	0.41	0.31	0.30	0.43	0.45	0.42	0.34	0.37	0.37	0.49	0.41	0.30	0.29	0.28	0.28	0.27	0.42	0.40	0.39	0.39	0.38
Pobre extremo	0.09	0.08	0.11	0.16	0.12	0.08	0.09	0.12	0.16	0.13	0.12	0.07	0.12	0.18	0.12	0.09	0.08	0.08	0.09	0.07	0.11	0.11	0.10	0.11	0.10
Mercado laboral																									
Tasa de ocupación	0.67	0.68	0.68	0.64	0.67	0.69	0.68	0.70	0.65	0.67	0.64	0.67	0.61	0.62	0.67	0.63	0.63	0.64	0.63	0.63	0.61	0.60	0.61	0.60	0.60
Tasa de desempleo	0.13	0.11	0.11	0.16	0.15	0.11	0.12	0.12	0.16	0.14	0.20	0.07	0.09	0.17	0.16	0.09	0.09	0.09	0.09	0.09	0.08	0.08	0.08	0.09	0.08
Tasa de inactividad	0.22	0.23	0.23	0.23	0.21	0.23	0.22	0.20	0.22	0.22	0.20	0.28	0.33	0.26	0.20	0.30	0.30	0.30	0.31	0.31	0.34	0.35	0.34	0.34	0.34
Empleo																									
Trabajador no asalariado	0.51	0.48	0.53	0.58	0.52	0.53	0.49	0.53	0.62	0.54	0.44	0.45	0.54	0.48	0.48	0.48	0.47	0.47	0.47	0.47	0.60	0.60	0.60	0.60	0.62
Formalidad (seguridad social)	0.25	0.28	0.20	0.16	0.18	0.23	0.27	0.17	0.14	0.21	0.31	0.30	0.29	0.20	0.15	0.35	0.37	0.37	0.38	0.39	0.24	0.25	0.26	0.27	0.27
cultura, ganadería, caza, silvicultura y p	0.11	0.16	0.12	0.12	0.10	0.10	0.17	0.14	0.15	0.15	0.15	0.13	0.02	0.06	0.04	0.16	0.16	0.16	0.16	0.17	0.16	0.15	0.14	0.14	0.15
Industria manufacturera	0.20	0.16	0.11	0.12	0.14	0.19	0.16	0.11	0.13	0.15	0.22	0.16	0.11	0.10	0.13	0.12	0.12	0.12	0.12	0.12	0.12	0.11	0.11	0.11	0.11
Comercio, hoteles y restaurantes	0.33	0.28	0.28	0.35	0.36	0.37	0.28	0.27	0.34	0.28	0.14	0.26	0.31	0.39	0.45	0.27	0.27	0.27	0.28	0.27	0.29	0.29	0.30	0.30	0.29
nsporte, almacenamiento y comunicacio	0.10	0.05	0.06	0.08	0.07	0.09	0.04	0.07	0.08	0.08	0.14	0.08	0.03	0.06	0.05	0.08	0.08	0.08	0.08	0.08	0.11	0.11	0.11	0.11	0.11
Construccion	0.06	0.10	0.15	0.12	0.11	0.06	0.10	0.16	0.12	0.11	0.05	0.07	0.11	0.11	0.10	0.06	0.06	0.06	0.06	0.06	0.07	0.07	0.07	0.07	0.07
ervicios comunales, sociales y personale	0.14	0.16	0.15	0.14	0.15	0.14	0.16	0.16	0.13	0.14	0.16	0.15	0.14	0.15	0.16	0.20	0.20	0.20	0.19	0.19	0.20	0.20	0.20	0.20	0.19
Otros sectores	0.06	0.10	0.12	0.07	0.08	0.04	0.08	0.08	0.05	0.08	0.14	0.16	0.28	0.12	0.08	0.10	0.10	0.11	0.11	0.11	0.07	0.07	0.08	0.08	0.08
Características del hogar																									
Vivienda precaria	0.42	0.42	0.45	0.50	0.40	0.42	0.45	0.51	0.56	0.48	0.43	0.26	0.21	0.31	0.27	0.43	0.42	0.42	0.40	0.38	0.61	0.58	0.56	0.54	0.51
Hogares con trabajo infantil	0.03	0.06	0.07	0.05	0.05	0.03	0.06	0.08	0.05	0.05	0.03	0.03	0.06	0.04	0.05	0.06	0.05	0.05	0.05	0.04	0.06	0.05	0.05	0.04	0.04
Electricidad	0.92	0.93	0.96	0.93	0.94	0.95	0.95	0.95	0.92	0.92	0.80	0.91	0.99	0.95	0.97	0.98	0.98	0.98	0.98	0.98	0.94	0.94	0.95	0.95	0.95
Gas Natural	0.57	0.61	0.63	0.59	0.63	0.60	0.58	0.60	0.56	0.60	0.46	0.71	0.74	0.69	0.69	0.58	0.60	0.62	0.63	0.64	0.61	0.64	0.66	0.67	0.68
Alcantarillado	0.75	0.79	0.75	0.69	0.77	0.77	0.78	0.71	0.65	0.69	0.70	0.82	0.92	0.83	0.89	0.75	0.76	0.76	0.76	0.76	0.64	0.65	0.66	0.66	0.68
Recolección de basuras	0.81	0.82	0.84	0.79	0.85	0.84	0.81	0.81	0.75	0.79	0.72	0.84	0.95	0.91	0.94	0.82	0.82	0.83	0.83	0.83	0.77	0.78	0.80	0.80	0.81
Acueducto	0.83	0.86	0.85	0.81	0.85	0.87	0.85	0.83	0.78	0.80	0.72	0.90	0.93	0.90	0.93	0.87	0.88	0.88	0.89	0.89	0.81	0.83	0.83	0.84	0.84
Hacinamiento	0.18	0.24	0.26	0.30	0.34	0.16	0.26	0.30	0.34	0.36	0.25	0.13	0.13	0.19	0.31	0.15	0.15	0.14	0.13	0.12	0.26	0.25	0.24	0.22	0.21
Dependencia demográfica	0.65	0.56	0.58	0.64	0.60	0.69	0.60	0.60	0.73	0.71	0.49	0.35	0.47	0.34	0.44	0.61	0.61	0.60	0.60	0.60	0.71	0.70	0.69	0.67	0.67

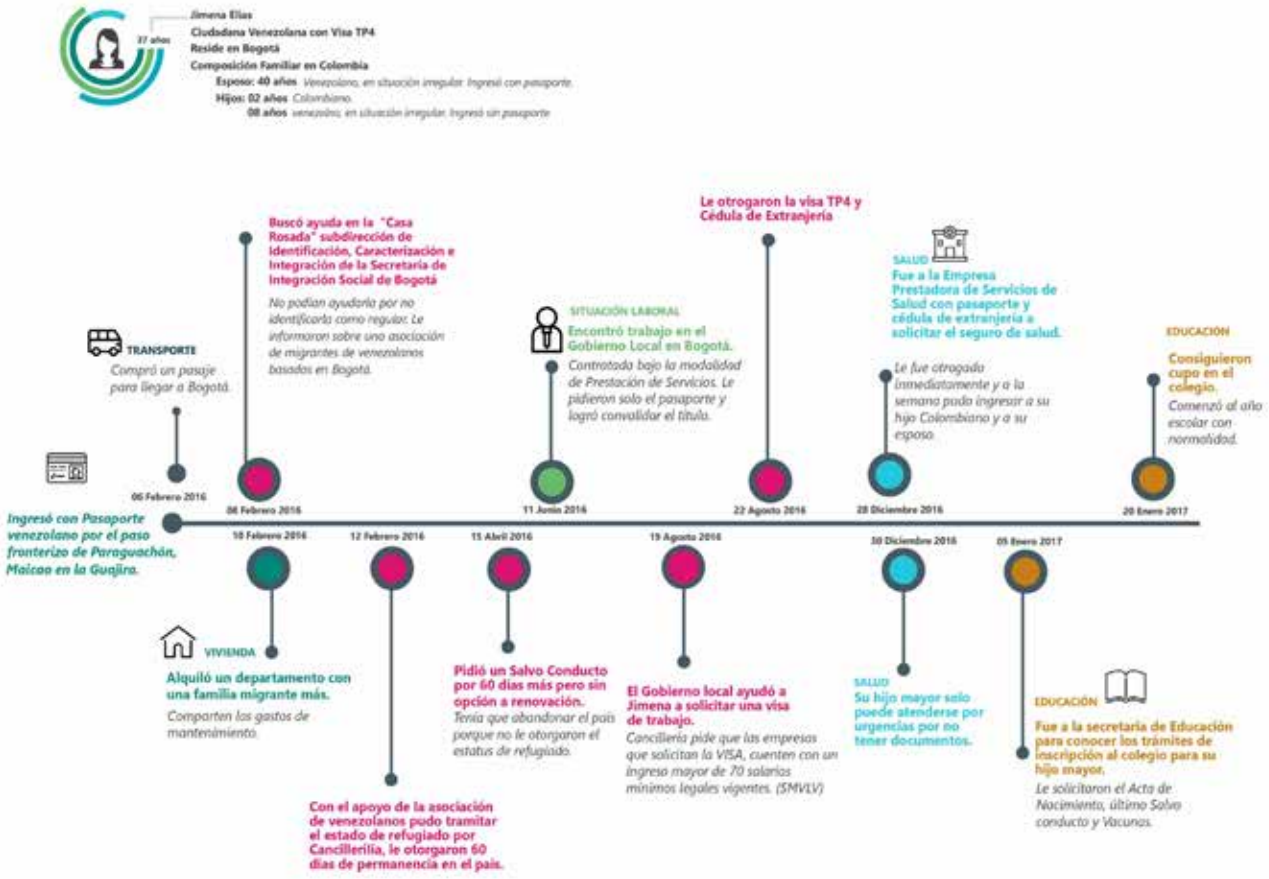
Fuente: Cálculos propios con base en Departamento Nacional de Estadística (DANE), Gran encuesta integrada de hogares (GEIH), 2017.

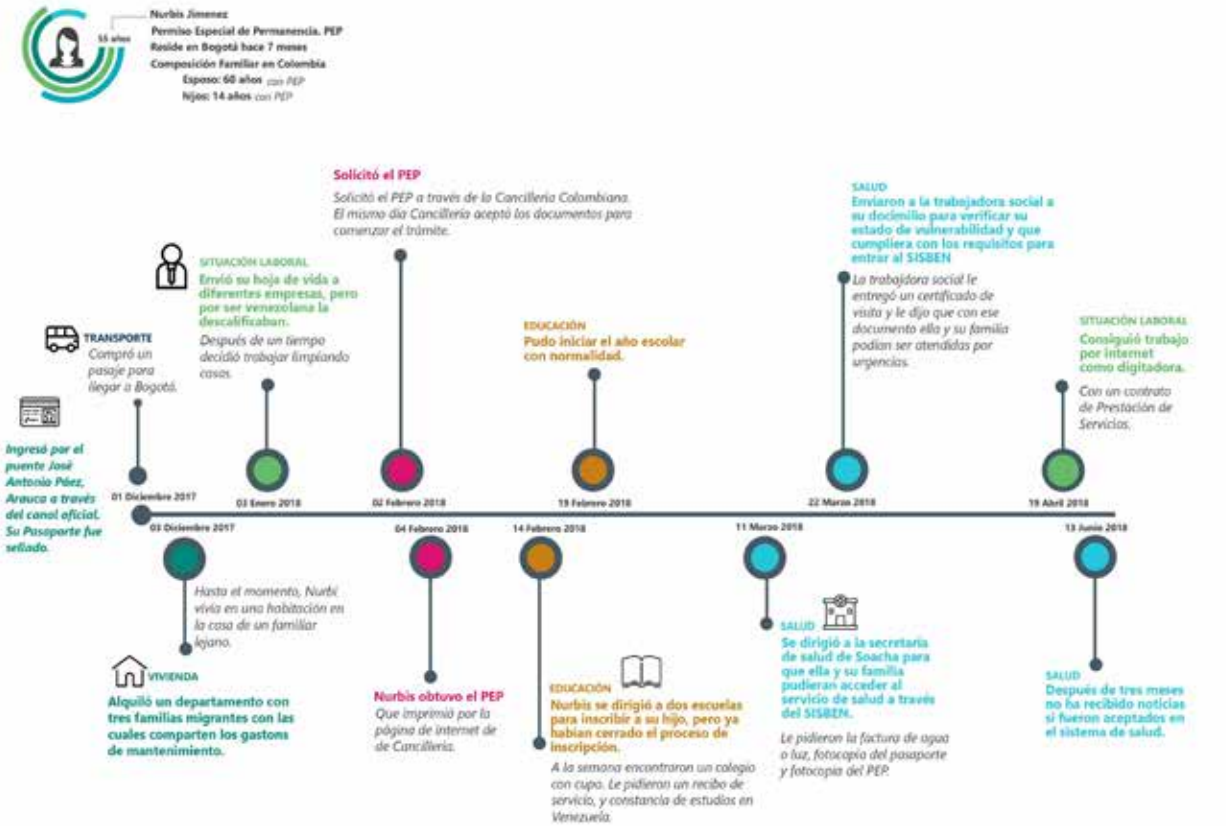
*Otros sectores incluyen: "Explotación de minas y canteras", "Suministro de Electricidad, gas y agua ", Intermediación financiera" ,"Actividades inmobiliarias, empresariales y de alquiler".

Anexo 2: Rutas de servicio






Jimena Elias
37 años
Ciudadana Venezolana con Visa TP4
Reside en Bogotá
Composición Familiar en Colombia
Esposo: 40 años Venezolano, en situación irregular. Ingresó con pasaporte.
Hijos: 02 años Colombiano.
08 años venezolano, en situación irregular. Ingresó sin pasaporte
TRANSPORTE
Compró un pasaje para llegar a Bogotá.
05 Febrero 2016
Ingresó con Pasaporte venezolano por el paso fronterizo de Paraguachón, Maicao en la Guajira.
06 Febrero 2016
Buscó ayuda en la "Casa Rosada" subdirección de Identificación, Caracterización e Integración de la Secretaría de Integración Social de Bogotá
No podían ayudarla por no identificarla como regular. Le informaron sobre una asociación de migrantes de venezolanos basados en Bogotá.
10 Febrero 2016
VIVIENDA
Alquiló un departamento con una familia migrante más.
Comparten los gastos de mantenimiento.
12 Febrero 2016
Con el apoyo de la asociación de venezolanos pudo tramitar el estado de refugiado por Cancillería, le otorgaron 60 días de permanencia en el país.
15 Abril 2016
Pidió un Salvo Conducto por 60 días más pero sin opción a renovación.
Tenía que abandonar el país porque no le otorgaron el estatus de refugiado.
11 Junio 2016
SITUACIÓN LABORAL
Encontró trabajo en el Gobierno Local en Bogotá.
Contratada bajo la modalidad de Prestación de Servicios. Le pidieron solo el pasaporte y logró convalidar el título.
19 Agosto 2016
El Gobierno local ayudó a Jimena a solicitar una visa de trabajo.
Cancillería pide que las empresas que solicitan la VISA, cuenten con un ingreso mayor de 70 salarios mínimos legales vigentes. (SMVLV)
22 Agosto 2016
Le otrogaron la visa TP4 y Cédula de Extranjería
28 Diciembre 2016
SALUD
Fue a la Empresa Prestadora de Servicios de Salud con pasaporte y cédula de extranjería a solicitar el seguro de salud.
Le fue otrogado inmediatamente y a la semana pudo ingresar a su hijo Colombiano y a su esposo.
30 Diciembre 2016
SALUD
Su hijo mayor solo puede atenderse por urgencias por no tener documentos.
05 Enero 2017
EDUCACIÓN
Fue a la secretaría de Educación para conocer los trámites de inscripción al colegio para su hijo mayor.
Le solicitaron el Acta de Nacimiento, último Salvo conducto y Vacunas.
20 Enero 2017
EDUCACIÓN
Consiguieron cupo en el colegio.
Comenzó al año escolar con normalidad.


Nurbis Jimenez
55 años
Permiso Especial de Permanencia. PEP
Reside en Bogotá hace 7 meses
Composición Familiar en Colombia
Esposo: 60 años con PEP
hijos: 14 años con PEP
TRANSPORTE
Compró un pasaje para llegar a Bogotá.
01 Diciembre 2017
Ingresó por el puente José Antonio Páez, Arauca a través del canal oficial. Su Pasaporte fue sellado.
03 Diciembre 2017
Hasta el momento, Nurbi vivía en una habitación en la casa de un familiar lejano.
VIVIENDA
Alquiló un departamento con tres familias migrantes con las cuales comparten los gastos de mantenimiento.
03 Enero 2018
SITUACIÓN LABORAL
Envió su hoja de vida a diferentes empresas, pero por ser venezolana la descalificaban.
Después de un tiempo decidió trabajar limpiando casas.
02 Febrero 2018
Solicitó el PEP
Solicitó el PEP a través de la Cancillería Colombiana. El mismo día Cancillería aceptó los documentos para comenzar el trámite.
04 Febrero 2018
Nurbis obtuvo el PEP
Que imprimió por la página de internet de de Cancillería.
14 Febrero 2018
EDUCACIÓN
Nurbis se dirigió a dos escuelas para inscribir a su hijo, pero ya habían cerrado el proceso de inscripción.
A la semana encontraron un colegio con cupo. Le pidieron un recibo de servicio, y constancia de estudios en Venezuela.
19 Febrero 2018
EDUCACIÓN
Pudo iniciar el año escolar con normalidad.
11 Marzo 2018
SALUD
Se dirigió a la secretaría de salud de Soacha para que ella y su familia pudieran acceder al servicio de salud a través del SISBEN.
Le pidieron la factura de agua o luz, fotocopia del pasaporte y fotocopia del PEP.
22 Marzo 2018
SALUD
Enviaron a la trabajadora social a su domicilio para verificar su estado de vulnerabilidad y que cumpliera con los requisitos para entrar al SISBEN
La trabajadora social le entregó un certificado de visita y le dijo que con ese documento ella y su familia podían ser atendidas por urgencias.
13 Junio 2018
SALUD
Después de tres meses no ha recibido noticias si fueron aceptados en el sistema de salud.
19 Abril 2018
SITUACIÓN LABORAL
Consiguió trabajo por internet como digitadora.
Con un contrato de Prestación de Servicios.

Anexo 3: Metodología – Índice de rezago territorial[138]

A continuación, se presenta la metodología de construcción del índice de desarrollo territorial para cada una de las tipologías de áreas receptoras. El índice se construye con base en tres indicadores: (i) nivel de pobreza, (ii) nivel de desarrollo económico. Por último, se profundiza en las características específicas de cada una de estas tipologías, ponderando este índice por la densidad poblacional para caracterizar mejor las condiciones y retos específicos de desarrollo en cada una.

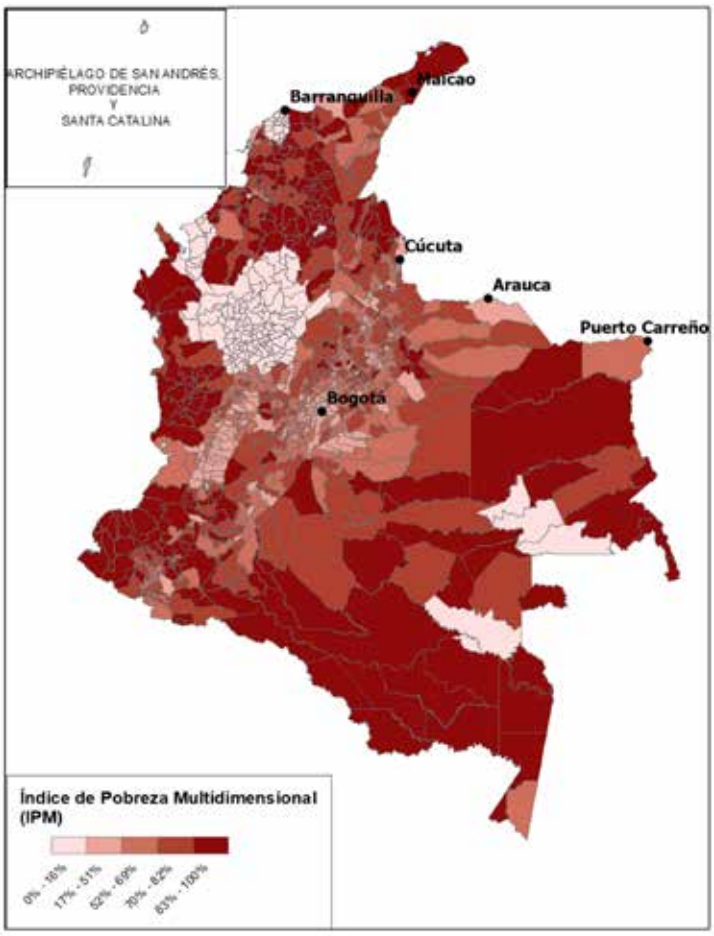
Nivel de pobreza y acceso a servicios básicos

La pobreza multidimensional está altamente concentrada en las zonas fronterizas y periféricas. La figura A2.1 ilustra la concentración espacial de la pobreza a nivel municipal, tomando como indicador la incidencia del índice de pobreza multidimensional. Este índice mide el número de hogares con privaciones en cinco dimensiones básicas de bienestar distintas a la carencia de ingresos: (i) condiciones educativas del hogar, (ii) condiciones de la niñez y juventud, (iii) trabajo, (iv) salud, y (v) servicios públicos domiciliarios y vivienda. Los municipios fronterizos son precisamente los que evidencian mayores retos en términos de analfabetismo, inasistencia escolar, desempleo de larga duración y subempleo, acceso a agua, alcantarillado sanitario y salud pública.

En las grandes ciudades que son receptoras de un alto número de migrantes, la pobreza urbana y la formación de asentamientos precarios espontáneos son unos de los principales retos. Además, en zonas urbanas densamente pobladas, la llegada de nuevos migrantes implica también una competencia mayor por acceder tanto a las oportunidades económicas como a la infraestructura y servicios mejorados que ofrecen las grandes metrópolis. Por una parte, esto puede traducirse en nuevos emprendimientos, empleos y oportunidades innovadoras que traen las personas y familias que migran provenientes de Venezuela. Por otro lado, esta misma población ocupa ahora también espacios públicos, plazas, parques, autobuses, entre otros servicios públicos, lo que puede generar tensiones con las comunidades receptoras.

[138] Preparado por Ana Aguilera, especialista en Desarrollo Urbano, Banco Mundial.

Figura A2.1. Índice de pobreza multidimensional 2005
(personas en condición de pobreza, como porcentaje de la población total del municipio)



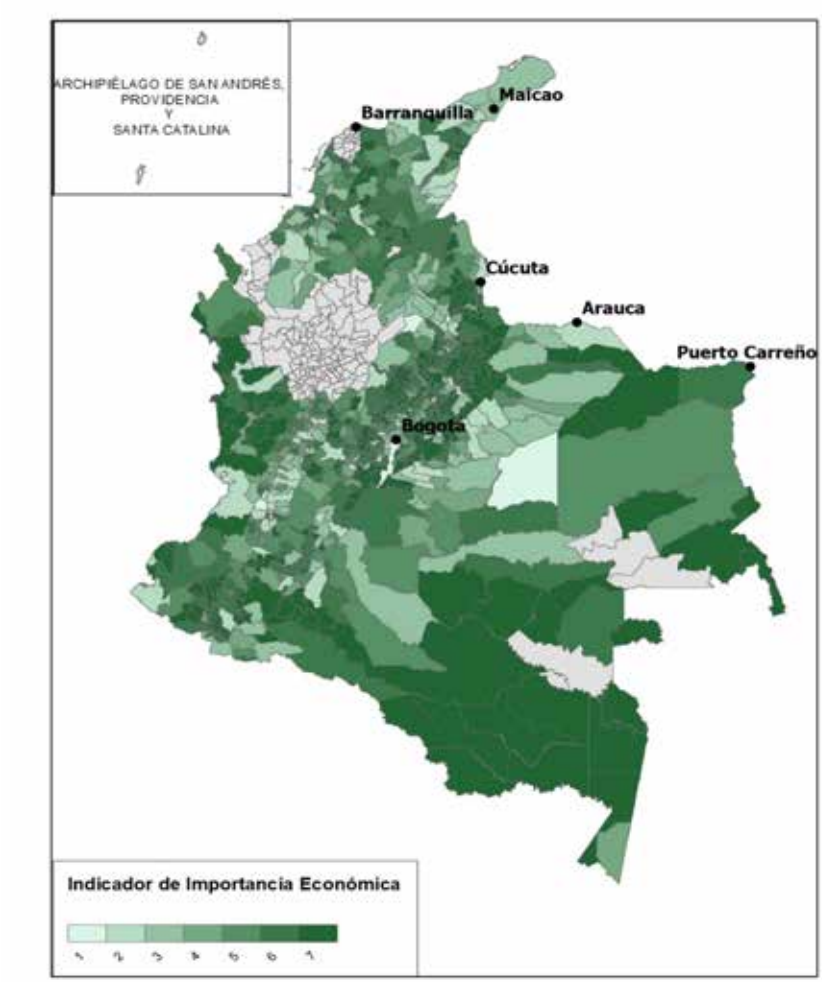
Fuente: DNP (Departamento Nacional de Planeación), DANE (Departamento Nacional de Estadística), Censo 2005.

Desarrollo económico

Las oportunidades económicas están concentradas en las grandes ciudades y áreas metropolitanas como Bogotá, Medellín, Cali y Barranquilla. En la figura A2.2 se muestra el grado de importancia económica municipal (2015) como medida aproximativa al nivel de valor añadido generado en cada una de las entidades territoriales. Muchas de las familias que llegan a Colombia escapando la crisis económica en Venezuela buscan residir en ciudades, que ofrecen mayores oportunidades de empleo y desarrollo productivo que los municipios fronterizos.

Sin embargo, los sectores productivos dedicados a la agricultura y ganadería ofrecen oportunidades en algunos de los municipios fronterizos. Por ejemplo, Antioquia y el eje cafetero colombiano son dos de las regiones más productivas del país y tienen el potencial de absorber una parte de la mano de obra que llega de Venezuela y se ubica municipios rurales del país.

Figura A2.2. Indicador de importancia económica municipal (1=más productivo, 7=menos productivo)

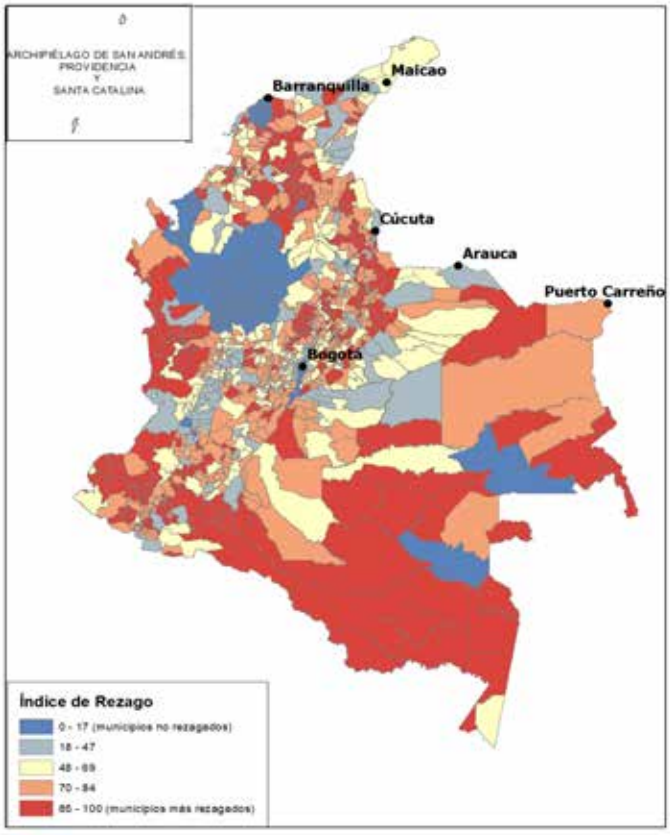


Fuente: DANE (Departamento Nacional de Estadística).
Anexo provisional de indicador de importancia económica municipal (2015 provisional).

Regiones rezagadas y líderes: potenciales impactos de la migración venezolana

A su vez, las zonas fronterizas receptoras de migrantes pueden clasificarse en dos grupos, de acuerdo con su nivel de desarrollo territorial: (i)regiones rezagadas y (ii)regiones mixtas. Utilizando la información descrita anteriormente sobre el grado de desarrollo económico y nivel de pobreza multidimensional, se construyó un índice de desarrollo territorial (figura A2.3). Este índice combina los dos indicadores de cada variable en un valor entre 0 y 100. Los municipios más rezagados (respecto al resto del país) presentan valores cercanos a 100.

Figura A2.3. Índice de rezago territorial (IRT)



Fuente: DANE (Departamento Nacional de Estadística).
Anexo provisional de indicador de importancia económica municipal (2015 provisional).

Los municipios rezagados son aquellos que tienen alta incidencia de pobreza multidimensional y ofrecen pocas oportunidades económicas a sus habitantes. Esto, cuando se comparan con el promedio nacional y los municipios del resto del país.

Los retos que enfrentan los municipios rezagados también dependen de los retos y oportunidades que presenten las municipalidades vecinas. Por ello, una visión regional (que abarque también los municipios aledaños) es más apropiada, ya que puede ayudar a identificar patrones comunes y soluciones integrales a estos retos. Por ejemplo, aquellos municipios con un alto índice de rezago como Maicao, que son relativamente cercanos a la zona costeña, podrían beneficiarse de invertir en sectores productivos afines a las economías locales vecinas para reducir sus propias brechas de desarrollo.

Con el objetivo de identificar regiones rezagadas y regiones líderes, se utilizó un análisis de clústeres. [139] Para este análisis se tomó en cuenta el valor del índice de rezago en cada municipio y se comparó con los valores registrados por sus vecinos inmediatos. La figura A2.4 muestra cuatro tipos de clústeres identificados:

[139] Se realizó un análisis de auto correlación espacial local (LISA, por sus siglas en inglés) para identificar tipos de clústeres. Este análisis va más allá de una herramienta de correlación visual y constituye una relación estadísticamente significativa.

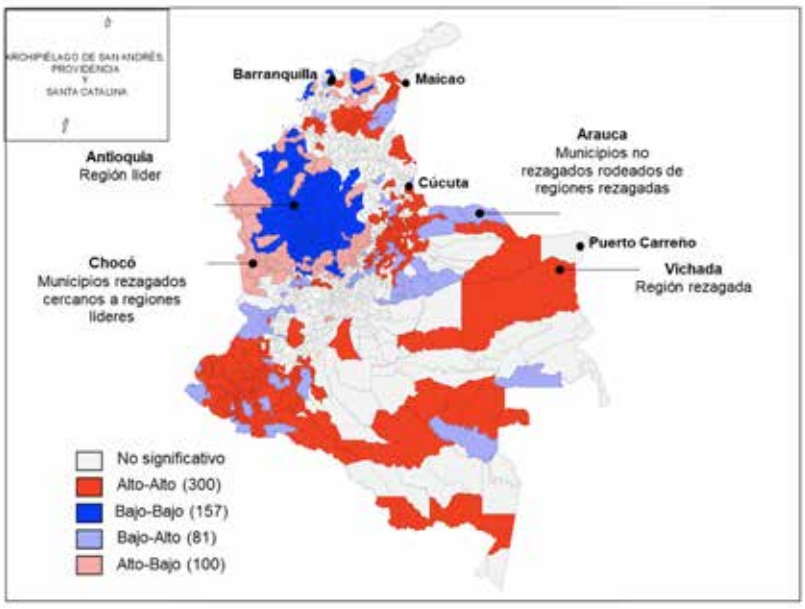
(a) Regiones rezagadas: por ejemplo, un clúster alto-alto (Vichada) señala una aglomeración de municipios con altos niveles de pobreza y pocas oportunidades económicas (rezagados), rodeado de municipios vecinos también rezagados. Este tipo de clúster presenta los retos más importantes de política pública, pues las brechas en términos de oportunidades económicas y acceso a servicios y necesidades básicas de la población son mayúsculas. Estas son las regiones más rezagadas del país y la llegada de nuevos migrantes, especialmente aquellos en condiciones de pobreza, puede sumar a los ya importantes desafíos para reducir estas brechas de desarrollo.

(b) Regiones líderes: a su vez, un clúster bajo-bajo (Antioquia) puede catalogarse como una región líder en términos de su desarrollo territorial. Estos municipios son los más avanzados y son regiones donde intervenciones en acceso no son prioritarias.[140] Este es el caso de Barranquilla y Bogotá.

(c) Municipios rezagados cercanos a regiones líderes: tal como es el caso de Chocó, estos municipios presentan aún hoy en día brechas en términos de acceso a servicios y oportunidades económicas. Sin embargo, su cercanía geográfica a regiones líderes podría representar una oportunidad para explorar mayor integración económica y superar así los retos más importantes en su desarrollo.

(d) Municipios no rezagados rodeados de regiones rezagadas: este tipo de regiones, como es el caso de Arauca, requieren especial atención, pues la migración súbita y creciente de población proveniente de Venezuela podría poner en riesgo los logros ya alcanzados en términos de acceso a servicios y oportunidades económicas.

Figura A2.4. Regiones rezagadas y regiones líderes (clústeres según el IRT)

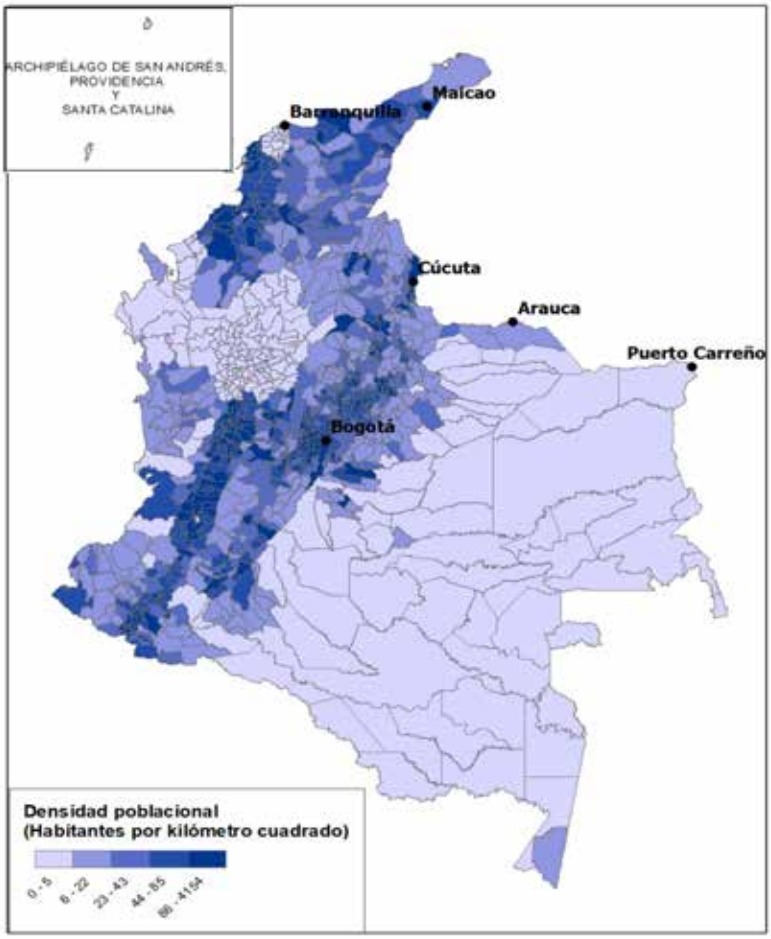


Fuente: cálculos del Banco Mundial con base en datos de DNP (Departamento Nacional de Planeación), DANE (Departamento Administrativo Nacional de Estadística), Censo 2005.
*Estimaciones locales de Moran univariadas (índice de rezago territorial) utilizando 99.999 permutaciones para mostrar resultados estadísticamente significativos (alfa = 0,05) en GeoDa (2016).

140 Es importante notar que, al carecer de información sobre la calidad del servicio, no podemos concluir nada sobre la importancia de intervenciones en términos de mejoras a la calidad en dichas áreas.

Finalmente, las áreas fronterizas receptoras de migrantes pueden clasificarse a su vez en dos tipos, según su densidad poblacional. Los municipios del norte evidencian una densidad poblacional hasta 40 veces mayor que la que exhiben los municipios receptores de los Llanos y Amazonía. Por un lado, los municipios de Maicao y Cúcuta-Villa del Rosario, de los departamentos del Norte de Santander y La Guajira, respectivamente tienen una densidad poblacional superior a los 512 y 55 habitantes por kilómetro cuadrado, respectivamente (ver figura A2.5). Por otro lado, Arauca y Puerto Carreño tienen poblaciones más dispersas, de menos de 11 habitantes por kilómetro cuadrado.

Figura A2.5. Densidad poblacional, número de habitantes por kilómetro cuadrado (2015)



Fuente: cálculos del Banco Mundial con base en datos del DANE (Departamento Administrativo Nacional de Estadística), Censo 2005.

El asentamiento disperso de migrantes en la periferia de ciudades y municipios poco densos suma a los costos de provisión de servicios. Es más económico proveer infraestructura y servicios municipales como agua, alcantarillado sanitario y recolección de basura a viviendas ubicadas dentro del caso urbano que en la periferia, pues la dispersión geográfica y la baja densidad poblacional encarecen los costos de provisión de estos servicios en red.

Anexo 4: Recomendaciones sectoriales – Impactos institucionales

Este anexo resume las principales recomendaciones institucionales para atender los impactos derivados de la migración desde Venezuela a Colombia. Para lograr la mayor efectividad en la ejecución de la política migratoria se requiere dinamizar el esfuerzo de respuesta de todo el Gobierno a través de una estricta coordinación de esfuerzos para asegurar su coherencia y complementariedad. Para esto, en este anexo se propone un sistema institucional de dinamización *top-down* y *bottom-up* con una coordinación de alto nivel.

Dinamización top-down y bottom-up con una coordinación de alto nivel

El modelo institucional propuesto incluye tres elementos básicos: i) adecuar, coordinar y potenciar la gestión de la estructura institucional del nivel nacional mediante una estrategia de corte sectorial que funciona de arriba hacia abajo *(top-down)*; ii) generar capacidades de atención al hecho migratorio en los entes territoriales –departamentos, municipios y comunidades étnicas– con una estrategia de raíz territorial que opera de abajo hacia arriba (*bottom-up*) y; iii) poner en marcha un mecanismo de coordinación general con responsabilidad política.

Estrategia del centro a la periferia (top-down) para adecuar, coordinar y potenciar la estructura institucional ordinaria del nivel nacional (ministerios, entidades adscritas y entes descentralizados)

Su objetivo es canalizar recursos técnicos y financieros sectoriales para responder a la situación actual y prepararse para potenciales flujos migratorios adicionales. Exige la asignación de funciones y responsabilidades a los ministerios y entidades pertinentes y el monitoreo permanente de los avances logrados. Siguiendo el modelo exitoso del Plan Nacional de Rehabilitación, especialmente durante sus fases de 1983 a 1986 y de 1986 a 1990, se propone la siguiente estrategia:

- La coordinación de la estrategia compete a la Presidencia de la República y, por decisión presidencial, podría estar a cargo de la Gerencia de la Frontera con Venezuela o una instancia presidencial.

- El representante del presidente coordinador de la estrategia cuenta con un mecanismo de *coordinación* de acciones sectoriales en dos niveles: nacional y regional.

- El nivel nacional estaría conformado por delegados de cada uno de los ministerios, que en reuniones quincenales tienen la función de acordar metas de logro en sus respectivos sectores, establecer mecanismos de interacción con los demás sectores y rendir cuentas por los avances logrados. Es indispensable que estos delegados ministeriales tengan comunicación directa con el respectivo ministro y autoridad conferida por este para orientar las acciones sectoriales y reportar sus avances y acordar ajustes de programación.

- El nivel regional estaría conformado por delegados presidenciales en cada uno de los departamentos más relacionados con el arribo migratorio (los 6 de frontera y algunos otros de alta concentración de migrantes), que tendrían el mandato de coordinar una estructura de coordinación análoga a la del nivel nacional presidida por el respectivo gobernador, con el objetivo de orientar y rendir cuentas por la gestión sectorial en cada territorio. Cada delegado tendría la función de reportar a la Presidencia de la República (Gerencia de la Frontera) los avances logrados y los requerimientos percibidos en las regiones.

Este mecanismo de coordinación de arriba hacia abajo tiene la responsabilidad de ocuparse de orientar la priorización de recursos y acciones de cada ministerio hacia las zonas de influencia migratoria, promover la destinación de recursos adicionales y dinamizar la movilización hacia las regiones de capacidades técnicas y operativas de todos los sectores.

Estrategia del territorio al centro (bottom-up) para desarrollar capacidades de atención en los entes territoriales y estimular la integración de la población migrante

Los flujos migratorios actuales y previsibles, y la integración de los migrantes en todo el territorio nacional, implican acciones que competen predominantemente a los entes territoriales (departamentos, municipalidades y comunidades étnicas). Por su magnitud, las acciones requeridas desbordan las capacidades actuales de estos, por eso es necesario crear un dispositivo que las dinamice.

- La estrategia estaría conformada por tres elementos: la coordinación, la atención a los migrantes venezolanos y colombianos retornados y, finalmente, el aspecto financiero.

- Para garantizar un buen funcionamiento de la estrategia, de su gestión y puesta en marcha es indispensable garantizar mecanismos de coordinación tanto a nivel nacional como local. Para la estrategia *bottom-up* se recomienda contar con instancias ya creadas como los consejos de política social que han funcionado bien en varios municipios. En aquellos en los que no están funcionando, se podrían activar alrededor de la solución al problema migratorio.

- Para asegurar que los municipios cuenten con las capacidades de atención de migrantes venezolanos y colombianos retornados se debe apoyar la creación de capacidades a nivel local, para lo que una entidad que cuente con presencia local en los municipios y un andamiaje para la coordinación multinivel es de gran utilidad. El DPS cuenta con ventanillas de atención en territorio, lo que implica personal que pueda aliviar la presión sobre las secretarías municipales que están enfrentando la migración. Hacer uso de este andamiaje ya en operación disminuirá sustancialmente los requerimientos técnicos y logísticos de las entidades involucradas con la oferta tanto a nivel nacional como local.

Un componente fundamental de esta estrategia es la creación de los mecanismos para determinar el lugar deseable para el asentamiento final de los migrantes con vocación de permanencia, los incentivos para propiciar esta ubicación y los apoyos para el desplazamiento y la llegada, con participación de las municipalidades. Supone también el funcionamiento de un mecanismo mediante el cual los municipios manifiestan su voluntad de recibir cierto número de migrantes y pueden perfilar algunas de sus características, para lo cual se hace necesario:

- Aprobación de un régimen de contratación especial transitorio para permitir una gestión rápida, altamente vigilada y orientada por resultados.

- Disposición de mecanismos de acompañamiento técnico al diseño y ejecución de los proyectos.
- Establecimiento de un mecanismo de control institucional concurrente de la Contraloría Nacional y la Procuraduría General.

- Provisión de facilidades para la vigilancia y control ciudadano de la ejecución de los proyectos.

- Fomento y cofinanciamiento al acompañamiento social de las comunidades.

El mecanismo descrito buscaría estimular a los municipios para constituirse en polos de atracción de migrantes como requerimiento para obtener capacidades y recursos del fondo fiduciario. Se buscaría, en los entes territoriales participantes, instalar bienes y servicios sociales, productivos y de infraestructura, generar altos volúmenes de empleo e inducir así un *push* de demanda para fortalecer la actividad económica local y la generación estable de fuentes de ingreso.

Coordinación general de ambas estrategias institucionales

Dicha coordinación actúa como una "junta directiva" de toda la operación. Tiene como rol brindar orientaciones generales para la gestión operativa en el marco de las políticas trazadas por el Gobierno nacional (Presidente de la República y Consejo de Ministros), recibir la rendición de cuentas de las instancias de coordinación de ambas estrategias e informar al Presidente de la República y a todo el país sobre los resultados. Para cumplir con estos objetivos, el dispositivo de coordinación conjunta debe cumplir con cuatro características básicas: tener la legitimidad y la jerarquía necesarias para recibir la rendición de cuentas de los ministerios y las entidades territoriales, asumir responsabilidad política por el avance de los resultados frente a toda la nación, tener alta visibilidad y fuerza simbólica para estimular la comprensión y movilización de toda la sociedad y estar en capacidad de concitar el apoyo del sector privado. Se propone, siguiendo la experiencia internacional y también la experiencia colombiana en procesos de gestión de desastres que requirieron grandes movilizaciones (como Forec, Colombia Humanitaria), que esta "junta directiva" sea designada por el Presidente de la República y que esté integrada por cinco personalidades del sector privado con alto reconocimiento nacional, por los ministros de Hacienda y Relaciones Exteriores, por el director del DNP, por dos gobernadores y por

el gerente de la Frontera con Venezuela o su equivalente. Sus actividades básicas serían:

- Deliberar quincenalmente para recibir los informes de avance de las estrategias institucional sectorial (*top-down*) y territorial (*bottom-up*), crear sinergias y comprometer las acciones siguientes

- Informar al Presidente de la República sobre los avances y dificultades y recomendar decisiones de política.

- Informar a la opinión pública sobre avances y dificultades y promover su compromiso y movilización.

Anexo 5: Metodología de estimación de impactos económicos de la migración en el corto plazo

En el presente estudio se ha estimado un modelo de regresión lineal para cuantificar empíricamente el impacto de la migración desde Venezuela en el mercado laboral de cada departamento en Colombia. En particular, se estima el siguiente modelo para individuo *i* en el departamento *d* para el año *t*.

$$Y_{idt} = \alpha + \beta M_{dt} + \delta X_{idt} + \gamma_d + \gamma_t + \varepsilon_{idt} \cdot$$

Los resultados implícitos en Y están relacionados con pobreza, empleo y salarios. Para estimar el efecto de la tasa de inmigración M en estos resultados, condicionamos por una serie controles (X) que incluyen, entre otros la edad, el género y los años de educación del individuo, así como el estado civil del jefe de hogar y la relación de dependencia demográfica del hogar. Los efectos fijos por departamento (Y_d) y por año (Y_t) controlan los factores de tiempo invariables como la composición industrial de la economía local y las tendencias del ciclo económico que influyen en las condiciones del mercado de trabajo. Los errores estándar son agrupados a nivel departamental considerando la correlación de las variables dependientes a nivel departamental.

$$IV_{dt} = \sum_{v} \frac{1}{T_{vd}} \theta_v P_t \,,$$

La principal limitación de utilizar esta regresión para identificar β, el efecto de la tasa de inmigración desde Venezuela en el mercado laboral, es la exclusión de factores relevantes que varíen en el tiempo y a su vez la potencial selección endógena de refugiados en áreas con mayores oportunidades económicas. Para lidiar con estas dos dificultades técnicas, se emplea una estrategia de variables instrumentales. Se emplea una variable instrumental de enclave como en la literatura previa para predecir el número de migrantes que llegarían a un departamento en particular *d* y año *t*.[141]

Esta predicción está basada en la distancia entre cada provincia venezolana *v* y el departamento colombiano *d*, T_{vd}; la proporción pre-crisis de colombianos en cada provincia venezolana θv; y el stock total de migrantes de Venezuela a Colombia en el año *t (Pt)*. Se requieren dos fuentes adicionales de información para construir el instrumento. En primer lugar, se utiliza un algoritmo que estima la distancia de geo-enrutamiento entre dos puntos geográficos.[142] La distancia se calcula usando la distancia de viaje entre el centro de la ciudad principal de cada provincia entre Colombia y Venezuela.[143] En segundo lugar, se utiliza el Censo de Venezuela de 2011 para obtener la proporción pre-crisis[144] de colombianos que residían en una provincia venezolana en particular. [145]

[141] Del Carpio, X. V., and M. Wagner. (2015). The Impact of Syrians Refugees on the Turkish Labor Market. World Bank Policy Research Working Paper, 7402

[142] Weber, S., & Péclat, M. (2017). A simple command to calculate travel distance and travel time. Stata Journal, 17(4), 962-971.

[143] El algoritmo también calcula el tiempo de viaje por vía terrestre y bajo condiciones de tráfico normales. La elección entre la distancia y el tiempo de viaje no afecta la primera etapa de los resultados.

[144] Es decir, antes de 2013.

[145] Instituto Nacional de Estadística (INE), 2011.

Nuestra hipótesis de identificación es que las tasas de inmigración son fuertemente dependientes de los límites planteados por la distancia física entre las localidades. La tabla A5.1 indica que la principal hipótesis está apoyada por evidencia empírica, ya que el instrumento tiene una alta correlación con las tasas de inmigración. Las tasas de inmigración están positivamente asociadas con el instrumento de enclave y la asociación es estadísticamente significativa en el 1% del nivel crítico. Las estadísticas del test Kleibergen-Paap son bastante significativas (por encima de 50) en especificaciones que incluyen las variables de control y departamento y los efectos fijos anuales (tabla A5.1).

Tabla A5.1. Regresión de primer orden – muestra de pobreza

Regresiones de primer orden utilizando la muestra de inmigrantes	Todos los inmigrantes		Inmigrantes nacidos en Venezuela	
	Pobreza		Pobreza	
	12 meses	5 años	12 meses	5 años
Instrumento de enclave	0,0000139*** (0,000000139)	0,0000226*** (0,000000373)	0,0000112*** (0,000000148)	0,0000158*** (0,000000204)
Efectos fijos y controles	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ
Estadístico F Kleibergen -Paap Wald	64.56	51.11	57	59.78
Observaciones	3.550.429	3.550.429	3.550.429	3.550.429

Nota: ***p<0.01, **p<0.05, *p<0.1. Las tasas de inmigración se calculan usando la proporción de migrantes que migraron de Venezuela a Colombia en los últimos 12 meses y 5 años.

Fuente: Caruso et al (2018) Spillover Effects of the Venezuelan Crisis: Migration Impacts in Colombia (Working Draft).

El principal desafío para la estrategia de identificación por variables instrumentales es que la restricción de exclusión pueda ser incumplida. Esto puede ocurrir si los patrones de inmigración persisten a lo largo del tiempo entre locales debido a factores no observables que podrían aún no haber sido controlados en el modelo. Una inquietud típica en la literatura es que los patrones de inmigración podrían evolucionar, en particular con ciclos de comercio bilateral y otras actividades económicas.[146] Para examinar la validez de la restricción de la exclusión en el contexto colombiano, se proporciona un test de placebo. En particular, se utiliza el censo venezolano de 1973 para reconstruir las tasas de 40 años de inmigración desde Venezuela para cada ronda de encuestas.[147] Las rondas de las encuestas anteriores, por tanto, remplazan las tasas de inmigración con las respectivas tasas de inmigración histórica de 12 meses anteriores a 1973.[148]

[146] Del Carpio, X. V., and M. Wagner. (2015). The Impact of Syrians Refugees on the Turkish Labor Market. World Bank Policy Research Working Paper, 7402.
[147] Por ejemplo, la tasa de inmigración desde Venezuela de 12 meses en 2017 se remplaza por la tasa de inmigración desde Venezuela de 12 meses de 1973.
[148] Minnesota Population Center, 2018.

La formulación de las preguntas de migración en el censo venezolano impide llevar a cabo un test de placebo para especificaciones que usan la variable de 5 años de migración. Los resultados del test de placebo no deberían indicar una correlación entre nuestros resultados y las tasas de inmigración históricas si los efectos estimados de inmigración no tienen sesgos causados por factores no observables. Los resultados del test de placebo para especificaciones que usen la tasa de inmigración de 12 meses muestran la ausencia de este sesgo.

Un asunto adicional es la interpretación de los efectos cuantificados en las hipótesis del desplazamiento nativo. En concreto, si la inmigración de venezolanos induce a los locales a migrar a otros departamentos, entonces las estimaciones de los efectos podrían ser atenuadas. Usando el GEIH-DANE, se construye una variable que indica si la persona se movió de un departamento específicamente en los últimos 12 meses y a lo largo de los últimos 5 años. Los resultados de este ejercicio descartan la influencia del desplazamiento nativo en los efectos de las estimaciones de inmigración.

Anexo 6: Recomendaciones sectoriales – Integración social de los migrantes

Este anexo resume las principales recomendaciones para enfrentar las necesidades en el área social derivadas de la migración desde Venezuela a Colombia. Las recomendaciones propuestas, alineadas con los hallazgos resumidos en la sección de impactos del presente reporte, se dividen en dos temáticas principales: la percepción del migrante venezolano por la población receptora y la mitigación de vulnerabilidades específicas de los migrantes.

Percepción del migrante venezolano por la población receptora

Colombia necesita establecer un plan de comunicaciones contra la xenofobia a nivel local y regional que incluya a todos los grupos de interés, sea de largo plazo y abarque un amplio rango de canales de comunicación. Para esto, es prioritario realizar un sondeo de la opinión pública sobre las actitudes hacia la migración desde Venezuela, tomando en cuenta edad, procedencia socioeconómica, origen étnico, ubicación geográfica y nivel de educación para poder establecer mensajes consistentes y relevantes para cada público. Posteriormente, debe ser utilizado para el monitoreo de avances y medición de impacto de las campañas implementadas.

La estrategia se basa en seis recomendaciones prioritarias:

Recomendación 1: Definir actores y objetivos. La opinión pública está influenciada no sólo por sus características propias y el contexto nacional, sino también por otros grupos de interés que incluyen ONG, el Gobierno, partidos políticos, empresarios, gremios, líderes de opinión, Iglesias y medios de comunicación que deben ser incluidos en la estrategia comunicacional.

- Mapear todos los grupos de interés y hacerlos parte de la estrategia general, entregándoles las herramientas y la capacitación necesaria que les permita comunicarse efectivamente con el público al que se dirigen. Esto incluye la identificación de líderes de opinión en la sociedad civil, incluyendo líderes de las comunidades receptoras y de la comunidad migrante venezolana y priorizar alianzas con las instituciones fuera del Gobierno, con los mayores niveles de credibilidad.

- Identificar los medios de comunicación y canales afines al público objetivo que incluyan medios tradicionales, digitales y comunicación uno a uno. Incluir análisis de alcance, penetración y objetivos de frecuencia de impacto.

Es necesario definir objetivos generales que reflejen la intención de emitir una comunicación elaborada bajo los principios principales de bienestar, tolerancia y diversidad para dirigir las actitudes de los actores. Luego, elaborar objetivos específicos según los resultados del sondeo de opinión y necesidades concretas de las áreas con mayor número de migrantes venezolanos para priorizar y orientar de manera concreta las actividades de comunicación.

Recomendación 2: Promover la integración. Para asegurar la mayor eficiencia de los recursos y la alineación de la estrategia a nivel nacional, es necesario integrar vertical y horizontalmente a los actores. La integración vertical debe realizarse de abajo hacia arriba, incluyendo a los afectados directos y a sus gobiernos locales en la elaboración del mensaje, y recolectando sus necesidades de información y financiación. Para integración horizontal se recomienda construir una plataforma digital para la puesta en común, registro y difusión de comunicación contra la xenofobia. La plataforma debe estar dirigida a todos los públicos y debe promover que se compartan buenas prácticas, así como permitir educar de manera remota a todos los agentes a nivel nacional.

Recomendación 3: Crear mensajes y narrativa. La literatura revisada señala que los argumentos que se presentan a favor de la integración de los migrantes sólo son convincentes cuando el receptor del mensaje está de acuerdo con la premisa básica, por lo tanto, esta debe enfatizar siempre un beneficio tanto para migrantes venezolanos como para los colombianos. Los mensajes deben ser consistentes, proactivos, positivos y, en lo posible, fácticos.

- Generar distribución de comunicación periódica a todos los actores con base en investigaciones académicas y datos estadísticos. Esto incluye poner a disposición fuentes de información y voceros capacitados en todos los sectores para intervenir en el debate público y la construcción de las noticias.

- Promover el balance de mensajes en cuanto a temáticas alrededor de la migración. Evitar alimentar las temáticas de criminalidad, violencia y clandestinidad, facilitando información sobre integración, cultura y derechos. Las noticias negativas son las que más resonancia tienen en la opinión pública y, por lo tanto, las más recogidas por los medios, pero las fuentes de información en temas de migración son principalmente el Gobierno, la policía y las instituciones públicas. Por tanto, este balance es factible de lograr.

- Utilizar argumentos emocionales para las actitudes basadas en el afecto y argumentos racionales para las actitudes basadas en el comportamiento. Cambiar las actitudes afectadas por las emociones es un trabajo de largo plazo que no debe dejarse de lado, facilitando mensajes de historias positivas de integración y haciendo énfasis en la crisis económica y social de Venezuela. Al mismo tiempo, proveer de argumentos estadísticos y convincentes que muestren mejoras macroeconómicas como resultado de la migración.

- Reforzar el paralelo entre la situación venezolana y el desplazamiento forzado en Colombia para generar sentimiento de pertenencia común.

Recomendación 4: Trabajar con medios de comunicación. Esto incluye:

- Trabajar en la concienciación de los medios de comunicación acerca de sus roles y responsabilidades en la formación de actitudes y opinión sobre la migración. Incluir actividades educativas en cuanto al uso del lenguaje para referirse al fenómeno migratorio, acceso y verificación de fuentes y manejo responsable de datos. Poner

énfasis en la distinción de los distintos tipos de migración/migrante y comunicar la importancia de la argumentación asertiva y el uso del tono neutro. Elaboración de un manual ético.

- Motivar a la integración de periodistas y comunicadores venezolanos para que exista un balance de perspectivas y representación de migrantes en los medios.

- Reconocer y motivar al gremio periodístico a través de concursos que promuevan la diversificación de géneros periodísticos y la cobertura creativa, innovadora del fenómeno migratorio.

Recomendación 5: Tomar acciones desde el Gobierno

- Comunicar de manera directa y continua que cualquier tipo de discriminación, hacia cualquier ciudadano, independiente de su estado migratorio o nacionalidad, es inaceptable e ilegal.

- Indicar claramente cómo está actuando el Gobierno colombiano con mensajes que transmitan una sensación de orden, control y precaución. Mencionar cómo se beneficia el ciudadano colombiano de cualquier política pública que se esté estableciendo en beneficio de los migrantes.

Recomendación 6: Trabajar con población vulnerable. Algunas poblaciones específicas incluyen:

- Trabajar en las escuelas para la prevención de *bullying*. El trabajo con niños y adolescentes con estatus de migración irregular para la construcción de identidad y reforzamiento de autoestima debe realizarse en espacios públicos como comedores populares y plazas, pues aún no están integrados al sistema educativo formal.

- Elaborar comunicación útil y didáctica para la población migrante. Redacción de un manual para facilitar la integración que incluya temas de legislación laboral, posibilidades de regularización de su estado migratorio, funcionamiento de servicios educativos, de sanidad y de justicia.

- Apoyar a las organizaciones y asociaciones de migrantes en su trabajo de comunicación para que puedan transmitir información sobre sus actividades a los medios locales.

- Establecer espacios para el debate abierto y la intervención de la comunidad receptora que se siente más afectada. Conducir la discusión hacia la propuesta de soluciones para la situación actual y la situación futura.

Recomendaciones para atender migrantes en situación de vulnerabilidad

Recomendación 7: Promover proyectos de desarrollo de base comunitaria en áreas receptoras que involucren proporcionalmente a nacionales como a migrantes, dando a las comunidades mayores habilidades y herramientas para participar activamente en el

mejoramiento de sus condiciones de vida, construyendo sus capacidades, facilitando mayor cohesión social entre locales, retornados y migrantes e incrementado su resiliencia para enfrentar situaciones adversas.

Recomendación 8: Adoptar medidas de respuesta diferenciadas, particularmente, se recomienda establecer mecanismos que faciliten el acceso de la población indígena a identificación como nacionales colombianos y de esa manera facilitar el acceso a servicios básicos como salud y educación. También es relevante que en áreas de mayor presencia indígena existan procesos específicos de consulta e inclusión de población indígena, así como de adaptación de material informativo a las necesidades de estos pueblos.

Recomendación 9: Bridar acompañamiento a víctimas de violencia de género y hacer campañas de prevención que introduzcan cambios en los estereotipos sobre los roles de género.

Recomendación 10: Prevenir el reclutamiento forzado y la trata de personas. Reforzar las acciones en materia de seguridad con el fin de lograr el desmantelamiento de grupos armados que promueven estas prácticas; fortalecer los mecanismos existentes para la investigación y seguimiento de casos presentados en materia de explotación sexual, e implementar y fortalecer los mecanismos de prevención de reclutamiento, así como las rutas de asistencia y prevención de trata, focalizando esfuerzos en puntos clave de reclutamiento como los pasos fronterizos y las centrales de transporte. Se requiere también de personal especializado y entrenado en atención a víctimas de casos de explotación y violencia sexual que faciliten la atención de estos casos a través del sistema de salud. Es importante implementar medidas que incrementen la seguridad en salud de las mujeres dedicadas al trabajo sexual como el uso del condón y chequeos continuos para la identificación temprana de ETS.

Recomendación 11: Brindar acompañamiento psicosocial a los migrantes y retornados. El acompañamiento psicosocial de los migrantes a través del sistema de salud y a través de iniciativas a nivel comunitario. Para aquellos migrantes con condiciones de salud mental más complejas, se recomienda incrementar la disponibilidad de tratamiento especializado con el apoyo de organizaciones de sociedad civil e internacionales.

Recomendación 12: Apoyar la adaptación psicosocial e niños migrantes. Trabajar con las escuelas y secretarías de educación para adaptar o crear los manuales de convivencia para que incluyan el respeto, inclusión y estrategias de adaptación para niños migrantes y prevenir situaciones de *bullying*. Se debe generar un plan de acción para la incorporación de estos niños que incluya la capacitación de profesores y personal educativo, así como actividades grupales e individuales de integración.

Recomendación 13: Crear una ruta crítica de protección para los migrantes altamente vulnerables. Dicha ruta debe esclarecer los servicios disponibles, prestadores de servicios y derechos adquiridos.

Anexo 7: Recomendaciones sectoriales – Salud

Este anexo resume las principales recomendaciones para enfrentar las necesidades en el área salud derivadas de la migración desde Venezuela a Colombia.

A pesar de los retos que implica la atención al migrante venezolano en materia de salud, el Gobierno colombiano ha tratado de responder a las necesidades de esta población con programas de emergencia y clarificando la atención en salud del migrante venezolano dentro de la normatividad colombiana. La tabla A7. 1. detalla los diferentes tipos de migración desde Venezuela y la relación con el sistema de salud en términos del acceso al servicio.

Tabla A7.1. Tipo de migración y su estatus para atención en salud

Tipo de migración	Definición	Magnitud	Relación con el sistema de salud
Colombianos retornados con sus familias	Son personas de origen colombiano que han retornado al país por motivo de la situación social y política de ese país, ya sea porque fueron deportados, expulsados o por voluntad propia.	No se cuenta con datos que permitan establecer la magnitud y la dinámica. Según el MRE hay 1092 deportados.	Acogidos actualmente por el Decreto 2228 de 2017, para su afiliación al Sistema General de Seguridad Social en Salud, en el régimen subsidiado como población especial, a través de la elaboración de listados censales, función que está a cargo de las entidades territoriales (alcaldías y gobernaciones). Cuando no se utilice este mecanismo, las personas migrantes pueden solicitar la aplicación de la encuesta Sisbén para demostrar si por su situación socioeconómica son beneficiarias del régimen subsidiado y proceder a su afiliación. Entre tanto se da la afiliación efectiva al SGSS, la atención en salud debe ser garantizada por los departamentos y distritos, mediante los contratos suscritos con la red hospitalaria para la atención a la población pobre no asegurada y eventos NO-POS. Así mismo, el Departamento de Planeación Nacional (DPN) definió unas orientaciones para incorporar en la encuesta Sisbén a las personas extranjeras. Debe señalarse que a través de este mecanismo y previo trámite ante la Registraduría Nacional del Estado Civil y/o Migración Colombia, se puede afiliar al SGSSS a las personas de un mismo núcleo familiar.
Nacionales venezolanos en condición regular	Son personas con nacionalidad venezolana que ingresaron de manera regular a Colombia por alguno de los puestos de control fronterizo.	Según reporte de Migración Colombia a 31 de diciembre/17, un total de 57 mil personas ubicadas así: Bogotá (39%), Nariño (12%), Antioquia (8%), Atlántico (8%), La Guajira (7%), Norte de Santander (6%).	Deben afiliarse al sistema ya sea subsidiado o contributivo dependiendo de su capacidad de pago y, entretanto, puedan ser afiliados a un régimen del SGSSS, se les garantiza la atención de urgencias, vacunación y algunas acciones de promoción y prevención.

Migrantes con PEP	Corresponde a aquellas personas que, habiendo ingresado de manera regular, sobrepasaron los plazos normativos de permanencia en el país, solicitaron y les fue expedido el permiso especial de permanencia.	Migración Colombia, da cuenta de 68.734 personas acogidas a esta medida. se distribuyen en Bogotá (39%), Antioquia (14%), Atlántico (10%), Cundinamarca (7%), Valle del Cauca (5%) y otros territorios (25%).	Se consideran residentes y pueden afiliarse al SGSSS, ya sea como dependientes o independientes. Si sus condiciones socioeconómico no les permiten realizar aportes al SGSSS, pueden solicitar la aplicación de la encuesta Sisbén y si llenan los criterios, afiliarse al régimen subsidiado.
Nacionales venezolanos pendulares y en tránsito	Portan TMF, que constituye el instrumento de autorización de tránsito fronterizo para nacionales venezolanos mayores de edad y niños niñas y adolescentes, residentes en las zonas de frontera.	El estimado de esta población asciende a 1.624.915 personas y según refieren por dos principales motivos: compra de víveres (58%) y visitas a familiares (16%).	Para lo que corresponde a la atención en salud de las personas de este grupo, en caso de presentar eventos de urgencias deben ser atendidos por IPS públicas y privadas de acuerdo con la normatividad vigente, y los costos de la atención en salud que no sean catalogados como urgencia deberán ser asumidos por parte del usuario directamente, o a través de un seguro o póliza.
Migrantes irregulares	Ingresan al país sin tener los requisitos de identificación y los trámites exigidos por la autoridad migratoria. No portan documentos válidos.	El estimado de esta población, según Migración Colombia, al 31 de diciembre de 2018 es de 140 mil personas aproximadamente. [149]	En relación con la atención en salud, se asegura la atención inicial de urgencias en los términos que define la norma, así como también pueden ser beneficiarias de las intervenciones colectivas gestionadas desde las entidades territoriales y las acciones de gestión de la salud pública que cobijan a toda la población del territorio.
Pueblos indígenas en territorios de frontera con Venezuela	Grupos indígenas que habitan en territorios de Venezuela y Colombia, entre ellos están: las etnias wayuu (La Guajira), kurripako (Guainía, vaupés y Vichada), piapoco (Vichada), yukpa (Cesar – Serranía del Perijá), puinave (Guainía, vichada y Guaviare), saliba (Casanare y Vichada), piaroa (Vichada) y sikuani (Vichada, Meta, Casanare).		Estas poblaciones requieren de un abordaje diferencial que ubique, además, las tensiones propias del fenómeno migratorio en pueblos y grupos que habitan más allá de las fronteras administrativas y políticas establecidas por los países. Actualmente, son afiliados de manera prioritaria al régimen subsidiado a través de listados censales, que son responsabilidad de la autoridad indígena legítimamente reconocida.

Fuente: MSPS. Plan de Respuesta del Sector Salud para el fenómeno migratorio.

Las siguientes son las recomendaciones de política para atender las necesidades de la población migrante:

Recomendación 1. Otorgar afiliación de régimen subsidiado en salud a la población migrante. El MSPS, de manera coordinada con Migración Colombia y el DNP, debe establecer una estrategia de afiliación al Sisbén y al sistema de salud. En este sentido, en conjunto con organizaciones sociales, es necesario establecer campañas de sensibilización e información sobre el sistema de salud y su forma de afiliación.

[149] Migración Colombia. Radiografía de Venezolanos, 2018.

Recomendación 2. Implementación del modelo integral de atención en salud (MIAS) contemplando a la población migrante.[150] Aunque el MIAS tiene dentro de sus premisas el aseguramiento para la gestión integral del riesgo en salud, incluye el fortalecimiento institucional local (por ejemplo, las redes de prestación de servicio), por lo que su implementación facilitaría hacer frente a los desafíos en salud que presenta la inmigración. A través de la implementación de las etapas del MIAS se recomiendan los siguientes pasos: a. caracterizar la población migrante; b. identificar líderes sociales con quienes se pueda trabajar en el desarrollo e implementación el Modelo. c; priorizar implementación de las rutas integrales de atención en salud (RIAS) mental y materna para atender la población inmigrante, especialmente en zonas de frontera y en aquellas ciudades de amplia recepción de venezolanos; d. desarrollar campañas de promoción de la salud y prevención de la enfermedad haciendo uso de brigadas móviles (esto tiene mayor impacto que solo atender las urgencias); e. fortalecer el nivel básico de atención: se requiere identificar las capacidades actuales y las necesidades de mediano y largo plazo del nivel básico de atención, tales como los puestos de salud de las empresas sociales del Estado (ESE) municipales, no solo para brindar atención de urgencia a la población inmigrante, sino los servicios de consulta. De la misma manera, hay que identificar las necesidades de talento humano requerido.

Recomendación 3. Fortalecer acciones de salud pública. Dado el incremento de eventos de interés en salud pública, se requiere fortalecer la captación e identificación oportuna de estos eventos para diagnosticar y tratar oportunamente estos casos. Así mismo, es necesario llevar a cabo campañas y jornadas de promoción de salud sexual y reproductiva (SSR), con el fin de prevenir el contagio de ITS. La distribución gratuita de preservativos es un complemento necesario.

En este sentido, se recomienda identificar profesionales y técnicos con formación en salud dentro de la población migrante que podrían apoyar campañas de promoción de la salud y prevención de la enfermedad en las comunidades con alta inmigración (de acuerdo con el registro, hay más de 42 mil con nivel de escolaridad universitario y más de 26 mil técnicos/tecnólogos de los cuales se podrían encontrar con perfiles laborales en el sector salud).

R**ecomendación 4. Incrementar los controles prenatales.** Dado que el 76% de los nacimientos ocurren en departamentos de frontera terrestre, es urgente que en estos departamentos se realicen controles prenatales, controles pediátricos a los recién nacidos, vacunación, consejería en lactancia materna, seguimiento a su condición nutricional, incluyendo las madres y familias, así como información sobre derechos humanos sexuales y reproductivos, concretamente orientación y consejería sobre anticoncepción o regulación de la fecundidad y provisión del método anticonceptivo temporal o definitivo apropiado según sea el caso.

[150] Es importante tener en cuenta a la población indígena en el flujo migratorio. De acuerdo con la notificación de eventos de interés en salud pública semana 1-21 de 2018, de las 1.928 personas notificadas procedentes de Venezuela, el 17% fueron de etnia indígena.

Recomendación 5. Buscar fuentes alternativas de financiamiento. Analizar la viabilidad de obtener recursos adicionales para el sistema de salud provenientes de fuentes como regalías para los departamentos y municipios con mayor presencia de población inmigrante; "Obras por impuestos" a fin de aumentar la inversión en infraestructura y dotación en municipios de fronteras.[151] Finalmente, analizar la viabilidad de implementar estrategias de alianzas público-privadas para centros de salud y telemedicina en sitios remotos de frontera.

Brechas analíticas y potenciales áreas de trabajo futuras

- Rutas de acción y protocolos de atención a migrantes: en coordinación con las entidades territoriales, avanzar en estudios y caracterizaciones (por ejemplo, en la actualización del análisis de situación de salud (ASIS). También se recomienda realizar trabajo coordinado para monitoreo de inscripciones a Sisbén y a régimen subsidiado.
- Activación RIAS salud mental y salud materna
- Encuesta de condiciones de salud en zonas de frontera (de forma separada o como modulo adicional a la GEIH)
- Estudio actuarial con valoración de costos de atención de salud a población migrante.

[151] De acuerdo con la norma, estas obras están focalizadas en las Zonas Más Afectadas por el Conflicto Armado (Zomac). Mediante este mecanismo, las empresas cuyos ingresos brutos sean iguales o superiores a $1.071 millones a 2017 pueden pagar sus impuestos de renta a través de la ejecución de este tipo de obras. Dentro de los 344 municipios de las Zomac, hay varios municipios de frontera terrestre con Venezuela, como Arauca, Arauquita, Saravena y Cravo Norte en el departamento de Arauca; El Molino, Fonseca, Maicao, Urumita y Villanueva en La Guajira, y también Riohacha, que, aunque no colinda con Venezuela, está ubicada a una relativa corta distancia de la frontera, por lo que tiene una significativa cantidad de migrantes; y Tibú en Norte de Santander. La promoción de las obras por impuestos también podría incluir a las empresas medianas y grandes de capital venezolano, asentadas en Colombia, para que hagan este tipo de inversión en hospitales de nivel básico de atención, como los identificados en Arauca, y también los de mayor complejidad, como los de Riohacha y Maicao.

Anexo 8: Recomendaciones sectoriales – Educación

Este anexo resume las principales recomendaciones para enfrentar las necesidades en el sector educación derivadas de la migración desde Venezuela a Colombia.

La política pública para la atención del movimiento migratorio, en materia de educación debe perseguir, dentro de sus objetivos, los siguientes: 1) dar acceso a la población migrante; y 2) mantener la oferta y mejorar calidad del servicio que se brinda a la población huésped. Para lograr esto, es necesario asegurar que la población nacional y migrante en edad escolar tenga acceso a los servicios y recursos necesarios para completar su proceso educativo. Sin embargo, la escasez de recursos para cubrir la totalidad de las necesidades de cobertura y calidad educativa, los problemas de administración del sistema educativo y la limitada capacidad institucional local eran temas problemáticos de los servicios educativos en la zona fronteriza antes del movimiento migratorio. En este sentido, la creciente demanda de los migrantes sólo exacerbó dichas problemáticas, a la vez que evidenció y generó nuevos retos. Para alcanzar este objetivo, esta nota organiza las problemáticas y recomendaciones alrededor de la trayectoria de demanda de servicios educativos en la figura A8.1.

Figura A8.1. Trayectorias y problemáticas en la matriculación y provisión de servicios educativos para estudiantes migrantes

Las problemáticas de acceso a la educación en el sistema se sintetizan en cinco temas:

Capacidad insuficiente para la provisión de educación en establecimientos educativos: a pesar de que el sistema educativo colombiano en su totalidad está en la capacidad de absorber el flujo de migrantes, los cupos y recursos existentes en los establecimientos educativos que reciben migrantes son insuficientes para cubrir la demanda. En las visitas, los establecimientos mencionaron trabajar hasta un 30% por encima de su capacidad, lo que incluye un incremento de la tasa de 25 a 35 estudiantes por profesor, el pago de horas extra a profesores y escasez de sillas y mesas en las escuelas. A lo anterior se debe agregar la problemática de los niños que no llegan a solicitar cupos o que no son considerados para cupos como resultado de una marcada desinformación sobre los deberes y derechos existentes para el acceso al sistema educativo. En las visitas de campo se identificó que tanto los padres de familia colombianos como los venezolanos desconocían los derechos de sus hijos de acceso a educación. Se identificó que esta problemática también existe entre las mismas instituciones educativas, quienes manifiestan poco conocimiento sobre el alcance y forma de implementación de las reglamentaciones relacionadas con los migrantes desde Venezuela, lo cual les genera temor a sanciones.

Identificación y registro de niños en el sistema educativo: el marco regulatorio colombiano provee pocos lineamientos para la atención y provisión de servicios a la población migrante donde se identifican al menos dos impactos para población migrante en edad escolar:

- Identificación e ingreso al sistema: aunque la educación oficial hasta media es gratuita en Colombia, sólo pueden acceder a ella los nacionales colombianos o extranjeros con estatus migratorio definido, lo cual deja por fuera a 170 mil niños irregulares. En el caso de Venezuela, la Circular 1 del 27 de abril de 2017 y la Circular 16 del 10 de abril de 2018 del MEN buscaron flexibilizar este requisito a través del ingreso de niños que se encontraran en proceso de legalización migratoria o que contaran con el PEP. Ambas excepciones están sujetas a que el migrante haya entrado legalmente, lo que representa sólo el 12% de los niños migrantes venezolanos, para lo cual se les ha dado ingreso a través del NES (Número Establecido por la Secretaría de Educación). Sin embargo, este es un número de identificación temporal, por lo tanto, el padre de familia debe comprometerse ante la institución educativa a legalizar la situación migratoria del menor.

- Reconocimiento de saberes previos: la convalidación de grados y títulos es la vía más rápida para que un estudiante venezolano acredite conocimientos previos, para lo cual es necesario contar con títulos legalizados y apostillados. En el caso de Venezuela, para el 2017, el 30% de las solicitudes de convalidación de grados en básica y media contaban con la documentación, respecto al 90% de los demás países solicitantes. Una alternativa es la validación de grados a través de un examen de suficiencia en el cual el niño valida un grado determinado y los títulos previos adquieren una validación académica automática.

- Sistemas de información y registro: el sistema colombiano no estaba preparado con herramientas de apoyo como los sistemas para identificar, registrar y hacer seguimiento a los niños dentro del sistema educativo. Para ejemplificar la situación, antes del 2018 en el Simat no se consideraba un campo para incluir la nacionalidad del niño matriculado, con lo cual las instituciones educativas se veían motivadas a negar el acceso o permitían la asistencia del niño sin que ingresara a registros oficiales. Desde el 2017 el MEN ha adelantado actualizaciones y cambios al Simat, donde se han incluido algunos ajustes, entre ellos, la nueva variable denominada "país de origen", con la cual se podrá identificar el número de estudiantes con otras nacionalidades que son atendidos por el servicio educativo colombiano. El proceso de ajuste de esta variable se inició entre los meses de enero a mayo de 2018 y se lanzó a producción para uso por parte de las secretarías de educación el 29 de mayo, mediante un documento instructivo para las ETC. En todo caso, el proceso de registro de la población extranjera puede tomar tiempo y dificulta identificar a los niños venezolanos con objetivos de focalización de política, y tiene un impacto directo sobre el sistema al no permitir cuantificar la capacidad real de las instituciones educativas.

Recursos insuficientes para estrategias de permanencia: las problemáticas se concentran en la alimentación escolar y acceso a transporte con seguridad, en particular:

- Programa de Alimentación Escolar (PAE) y de transporte escolar: la demanda creciente de estos programas por parte de niños venezolanos ha incrementado el déficit preexistente de recursos para estos. El marco regulatorio ha propiciado esta situación donde el presupuesto del PAE está sujeto al registro histórico de matrículas en el Simat, para lo cual se otorgan recursos con base en el registro de matrículas del año anterior. Aunque los colegios han buscado incrementar el número de niños (migrantes y no) atendidos, esto se ha dado a expensas de una menor calidad y cantidad sin lograr suplir toda la demanda.

- Transporte escolar: estos programas dependen de los recursos de las entidades territoriales, con lo cual, el incremento en la demanda de estos servicios ha sido absorbida completamente por ellas, si bien no lo han logrado en totalidad. En el Establecimiento Etnoeducativo Indígena #6 de La Guajira, por ejemplo, se mencionó que los docentes han aportado de sus propios recursos para contratar transporte de niños (venezolanos y colombianos) a la escuela. Además, dado el flujo frecuente por trochas, los niños y sus familias experimentan alta inseguridad en el desplazamiento a las escuelas.

Necesidad de programas especiales de apoyo académico y socioemocional: las diferencias del modelo educativo venezolano y las difíciles condiciones en las que se da el movimiento migratorio generan dificultades en la inclusión y adaptación de migrantes. A este contexto, se adhieren las dificultades en la convivencia escolar propias de las instituciones colombianas. Al respecto, un tercio de los alumnos colombianos de grado 6° indicó haber sufrido de acoso escolar psicológico en 2013, mientras que un 20% reportó haber sido asaltado en el camino al colegio y un 40% indicó que se vendían drogas cerca de su colegio.[152] En el caso de los estudiantes venezolanos, las visitas en La Guajira

[152] Unesco (2015) basado en el Tercer Estudio Regional Comparativo Explicativo (Terce) del 2013 y Secretaría de Educación de Bogotá (2016) basado en Encuesta de clima escolar y victimización en Bogotá de 2015.

evidenciaron conflictos relacionados con la nacionalidad (xenofobia y discriminación) y limitada capacidad de los colegios para atender los temas de convivencia escolar o para dar apoyo socioemocional a estos estudiantes. En Maicao, por ejemplo, los docentes reportaron problemas de clima escolar asociados con el uso de lenguaje inapropiado hacia población migrante. Sería pertinente acercar a los docentes programas que fortalezcan sus capacidades de desarrollo socioemocional en los niños y prevengan actitudes nocivas hacia el clima escolar.

Acreditación de grados académicos aprobados: medidas como las circulares del MEN de 2017 y 2018, han generado alternativas transitorias para el acceso a la educación que no constituyen soluciones de largo plazo para esta población. Por ejemplo, un estudiante que accede con PEP al grado once no podrá graduarse de bachiller a menos que defina su situación migratoria, por lo cual es necesario que los entes nacionales correspondientes (Migración Colombia y Cancillería) trabajen de la mano con el MEN para buscar una solución más definitiva a esta situación.

Dadas las limitaciones y conflictos preexistentes en el sistema educativo colombiano, las medidas a implementar deben buscar que su alcance cubra la provisión del servicio educativo para la población nacional y migrante por igual. El fenómeno migratorio ha evidenciado y potencializado las limitaciones del sistema educativo, por lo cual cualquier medida que se implemente debe buscar beneficiar a ambas poblaciones.

Recomendación 1: Asignación eficiente de cupos. Con el objetivo final de que cada niño tenga asegurado un cupo dentro del sistema, se debe fortalecer el esquema de manejo de matrícula a través de dos elementos:

a. **Mecanismo para el manejo dinámico de la matrícula:** un sistema que provea información veraz y actualizada sobre las instituciones y cupos que permita conocer la capacidad real del sistema para ofrecer los cupos demandados, los establecimientos que cuentan con capacidad disponible, los que se encuentran sobresaturados y en dónde se ubica la mayor demanda. Este sistema se usaría como lineamiento para la toma de decisiones sobre la asignación de cupos y recursos, en este orden:

- Necesidad de reubicación de niños. En primer lugar, se debe buscar aprovechar los recursos existentes en regiones o instituciones con mayor capacidad, para lo cual habría que incentivar la movilidad de los niños. Esto requeriría que el sistema funcione como un mecanismo dinámico de asignación de la demanda y de condiciones que faciliten la movilidad de los niños, tales como: coordinación interinstitucional entre las secretarías de educación y proceso amigable de convalidación de estudios previos.
- Necesidad de convenios con instituciones con capacidad disponible. En los casos en los que no sea posible la movilidad, se debe buscar incrementar la oferta educativa con instituciones locales a través de instituciones que cuenten con la capacidad. Esto implicaría, por ejemplo, hacer convenios o dar incentivos a instituciones privadas.

- Recursos necesarios para incrementar la capacidad de instituciones existentes. Como último recurso, se puede buscar incrementar la capacidad de instituciones que ya están sobresaturadas a través de inversiones en rubros específicos y que fueron identificados en las visitas, a saber: reparación o compra de pupitres, reparación y creación de aulas escolares, contratación de nuevos maestros y pago de horas extra. Si bien este ejercicio se realiza anualmente por las ETC, es necesario contar con un sistema dinámico en tiempo real, dada la alta movilidad de los niños migrantes y la expectativa de crecimiento de estos dentro del sistema.

b. Difusión de información: aunado a lo anterior, se deben generar mecanismos de difusión de información sobre derechos y deberes para el acceso al sistema educativo colombiano para eliminar los desincentivos actuales de los padres e instituciones educativas de ingresar a los niños formalmente al sistema.

Recomendación 2: ingreso simplificado y garantizado al sistema de educación. Es necesario garantizar el derecho a la educación a todos los niños migrantes que soliciten acceso al sistema. Para esto, se debe contar con dos elementos:

a. Identificación y fácil acceso a los sistemas de registro. Esto implica contar con un documento de identificación válido que no requiera contar con estatus migratorio definido. Dos opciones: 1) Elevar el NES (Número de identificación establecido por la Secretaría de Educación) a condición de documento de identidad válido para migrantes que quieran estudiar; 2) Crear un documento de identidad especial para niños venezolanos que les permita acceder, permanecer y graduarse del sistema. Este documento permitiría que todo niño que quiera estudiar pueda ingresar a registros oficiales, lo cual facilitaría focalizar las políticas públicas y asignar de manera más eficiente el presupuesto nacional. En todo caso, dicha documentación debe ser reglamentada por las instancias nacionales correspondientes (Migración y Cancillería) en coordinación con el MEN.

b. Proceso ágil para la convalidación de títulos hasta media. Permitir que el examen de validación actual, en el cual el niño es ubicado en el grado que le corresponde, sirva también para convalidar los estudios previos. Esto va a liberar un poco al MEN del proceso de convalidaciones, que además tiende a ser obsoleto porque Venezuela no participa en actualizaciones de la tabla de equivalencias del Convenio Andrés Bello desde 2013. Para estudios de media superior, el Icfes podrá usarse para la convalidación del bachillerato y, para el caso de educación superior, se mantendría el proceso de convalidación actual del MEN.

Recomendación 3: ampliación de los recursos disponibles para programas de permanencia

c. Incremento de los recursos existentes en programas de alimentación. Conforme a la contratación reportada por cada ETC del PAE[153] el costo de ración promedio para el país fue, en complementos am/pm, de $1.947 y almuerzo, de $2.800. Bajo el supuesto de que los 69.649 niños por fuera del sistema serían focalizados como beneficiarios

[153] Ministerio de Educación Nacional. Gobierno de Colombia. Cuarto Informe Trimestral del Programa de Alimentación Escolar en las 95 Entidades Territoriales Certificadas – ETC: enero a diciembre de 2017, 2018

del PAE, los recursos anuales necesarios para cubrir estos niños se estimarían en $15.164.382.320.

d. **Asignación de recursos para programas de trasporte.** Desde el Gobierno nacional se debe atar un recurso por niño, principalmente en frontera para niños pendulares, con base en una cuantificación del número de niños beneficiarios esperados de la misma. Además, se debe trabajar en la definición de una ruta segura de desplazamiento a la escuela desde la frontera y considerar que esta debería incluir refrigerio si los trayectos son muy largos.

Recomendación 4: programas que faciliten la adaptación académica y socioemocional de los niños. Se deben crear o adaptar programas que reconozcan las diferencias en los procesos de aprendizaje de los niños venezolanos para buscar estrategias que faciliten su transición al sistema educativo colombiano, donde se deben favorecer esquemas de educación inclusiva y flexible. Es importante analizar, desde el enfoque de educación inclusiva, si la ubicación del niño en un grado podría realizarse teniendo como criterio principal su edad y con una propuesta pedagógica basada en el diseño universal de aprendizajes que favorezca tanto al grupo receptor como a los migrantes que se incorporan en la institución educativa. La ubicación en un grado, tomando como único criterio los resultados de un examen de suficiencia, puede generar situaciones de extra-edad, dificultades adicionales de adaptación socioemocional y riesgo de deserción. Adicionalmente, la validación a través del examen no descarta la necesidad de nivelar al niño en materias específicas o en el proceso educativo, por lo que se deben generar esquemas que faciliten al niño tomar cursos de nivelación. Por otro lado, se debe trabajar con las escuelas y secretarías de educación para: 1) adaptar o crear los manuales de convivencia para que incluyan el respeto, inclusión y estrategias de adaptación para niños migrantes; 2) generar un plan de acción para la incorporación de estos niños que incluya actividades grupales e individuales; 3) dar acompañamiento y seguimiento a la gestión de los comités escolares de convivencia priorizando en instituciones educativas receptoras de estudiantes migrantes; y 4) implementar estrategias de formación y acompañamiento a docentes para formación en ciudadanía, donde se priorice el desarrollo de competencias en los estudiantes para la valoración de la diversidad y la no discriminación.

Recomendación 5: reconocimiento de saberes adquiridos. El acceso a la educación no estará garantizado por completo si no se garantiza también la movilidad y el reconocimiento de saberes obtenidos dentro del sistema. Para ello, es necesario que los niños reciban un reconocimiento a sus esfuerzos por aprobar los grados académicos a través de la acreditación del título. Actualmente esto no es posible para los niños que no tienen estatutos migratorio definido; para lo cual, el documento de identificación que se defina en la Recomendación 2 debe servir también para ser merecedor al grado.

Recomendación 6: agilizar los procesos de convalidación de programas de educación superior/técnica y tecnológica para aquellos que entren directamente al mercado laboral. La convalidación de programas es una tarea difícil que, en general se lleva a cabo caso por caso en la mayoría de los países; Colombia no es una excepción. Sin embargo, el proceso se podría hacer más eficiente. El procedimiento es en línea, pero los requisitos

documentales son numerosos, lo que se puede dificultar para migrantes irregulares que no cuentan con los mecanismos para obtener cartas certificadas por las instituciones en las que estudiaron. Además, los mecanismos internos del MEN para estos trámites son también numerosos y la capacidad de recurso humano para realizarlos, insuficiente. Con el objetivo de agilizar estas convalidaciones se podrían considerar tres acciones: (i) reducir los requisitos documentales al título de grado y las notas que se pudieran verificar directamente con las instituciones educativas en Venezuela sin necesidad de contar con un documento físico; (ii) sistematizar las resoluciones por institución y programa para agilizar procesos; (iii) crear un mecanismo por el cual las universidades puedan certificar conocimientos y emitir equivalencias mediante la evaluación de competencias de los graduados.

Brechas analíticas

- Es fundamental buscar un método para cuantificar los niños que no están en el sistema educativo y que deberían ser incluidos; y, además, contar con un sistema dinámico de información que permita identificar y hacer seguimiento a los niños que ya fueron absorbidos por el sistema.
- Es necesario plantear diferentes estimaciones de posibles escenarios futuros de flujos migratorios, para ello, es necesario contar con un sistema de captura de información que identifique los principales factores que influyen en el movimiento migratorio y cómo estos impactan en las decisiones de las familias sobre la educación de sus niños.
- Es necesario tener información sobre los niños en frontera que viajan diariamente a la escuela, esto incluye identificar las razones y condiciones del viaje, ya que no es claro si están siendo considerados como regulares o no dentro del sistema.
- Es necesario contar con información sobre extra-edad en población migrante. Las visitas evidenciaron problemas de extra-edad derivados de los exámenes de validación.
- Es necesario contar con un diagnóstico de las necesidades de apoyo académico y socioemocional de los niños migrantes, a través de estudios o encuestas que aborden temas relacionados con problemas para la adaptación e inclusión de los niños, acoso y convivencia escolar.

Posibles áreas de trabajo a futuro

- Análisis geográfico y de flujos de movilidad.
- Estrategia para brindar servicios de transporte escolar a lo largo de la zona fronteriza.
- Análisis del esquema de monitoreo de los servicios de alimentación PAE.
- Análisis sobre los cuellos de botella o barreras que enfrentan los niños y jóvenes en edad escolar para acceder a los servicios de educación.
- Adaptaciones necesarias al marco regulatorio para lograr el acceso efectivo de los niños migrantes a la educación.

Anexo 9: Recomendaciones sectoriales – Servicios de empleo

El presente anexo propone recomendaciones específicas al sector de servicios de empleo e identifica las brechas analíticas que deben considerarse.

Se sugieren tres criterios centrales para el diseño de la respuesta en temas de empleabilidad y generación de ingresos. El primero es la necesidad de incorporar en la respuesta para la población migrante a la población residente en los lugares de destino, en particular en áreas de mayor pobreza como las áreas de frontera. El segundo criterio transversal para el diseño de la respuesta en temas de empleabilidad es la necesidad de establecer protocolos de emergencia en la implementación de programas y de políticas. El tercer criterio para el diseño de la respuesta en temas de empleabilidad y generación de ingresos es el financiamiento de acciones para la emergencia y su ejecución. Las principales acciones a cubrir que requieren asignación de recursos son los costos de la mano de obra no calificada a ser financiada por programas de emergencia y los costos operativos. Esto precisa de canales de financiamiento y de mecanismos de ejecución eficientes. La activación de una calamidad nacional permite evitar la Ley 80 de contrataciones públicas, pero no está debidamente internalizada en los sectores. Sólo la Unidad Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres tiene la experiencia en implementar acciones de escenarios de calamidad y evitando la Ley 80.

Recomendación 1: Utilizar la inclusión económica como una herramienta de integración social. Estos procesos de integración se benefician de actores comunitarios que intermedien el diálogo en la comunidad y que faciliten la llegada y conocimiento de programas.

Recomendación 2: Establecer protocolos de emergencia en la implementación de programas y de políticas que permitan dar flexibilidad en la respuesta programática. Estos protocolos deben permitir dos objetivos. Primero, garantizar el funcionamiento de los servicios en situaciones de emergencia. Se aplica a situaciones de desastres naturales donde se definen las modificaciones operativas para que el programa siga funcionando. Segundo, permitir el uso del programa (o del contenido del programa) para atender a población afectada por la emergencia. Esto permite ofrecer servicios de un programa (Formación Técnica del Sena, por ejemplo) a participantes elegibles por su condición de afectado. Esta provisión tiende a ser temporal y con niveles de beneficio o servicio diferentes.

Recomendación 3: Establecer canales de financiamiento y mecanismos de ejecución eficientes que permitan asignar recursos para cubrir costos operativos de los programas de emergencia y la mano de obra no calificada a ser financiada por los programas. Los arreglos financieros deben también atender la contribución de aporte por las entidades territoriales o del sector privado y ONG. Más aún cuando estas instancias pueden tener un rol en la ejecución de actividades y reducen los costos de mantenimiento de la obra o proyecto.

Para efectos de la discusión de opciones de política se plantean cuatro grupos objetivo: colombianos retornados principalmente en zonas de frontera y migrantes pendulares, migrantes venezolanos de alta vulnerabilidad en zonas de frontera, migrantes venezolanos de media vulnerabilidad en otras ciudades.

Colombianos retornados y migrantes pendulares presentan condiciones similares a la población nacional en los lugares de llegada, pero tienen una condición de movilidad reciente. Se incluyen a ambos retornados y pendulares por la naturaleza de su destino (áreas de frontera) y parecido socioeconómico.

Recomendación 4: Además de servicios de identificación, esta población debe ser sujeta de programas de emprendimiento familiar o colectivo que pueden estar asociados a la población local. La concentración en áreas de frontera donde la informalidad y movilidad son muy altas plantea al menos cuatro tipos de intervención: a) programas de fortalecimiento productivo; b) programa de empleo de emergencia; c) programas de validación de competencias; y, d) formación técnica y tecnológica.

Migrantes de tránsito presentan alta vulnerabilidad por su limitado acceso a servicios debido a la movilidad. El objetivo debe estar centrado en la seguridad del tránsito. El rol de programas de empleabilidad es menor en este grupo, pero crear plataformas de información permitirá la preparación de la respuesta en el país de destino.

Recomendación 5: Asegurar la provisión de servicios de identificación que faciliten la prestación de servicios a los migrantes durante su tránsito y el registro en plataformas de intercambio de información entre países de destino para reducir la incertidumbre en las familias en tránsito y reducir los costos y el tiempo de transporte.

Migrantes venezolanos de alta vulnerabilidad en zonas de frontera deberían recibir el paquete de servicios destinados a la población retornante y pendular. El énfasis debe estar en el paquete productivo y en los servicios de acompañamiento, lo que exige cambios normativos en algunos programas para facilitar la elegibilidad de esta población y así asegurar la cobertura de la población local y de la retornante. Los procesos de validación y certificación de competencias pueden ser menos intensos por su posible retorno al país de origen.

Recomendación 6: Cohesionar comunidades migratorias a través de la conformación de grupo de migrantes de una localidad de origen en el país de destino y usar ese grupo como espacio de intervención. Esto aprovecha el capital social existente entre los migrantes y permite establecer una posible agenda de apoyo a la localidad de origen. La experiencia de la población migrante guatemalteca nativa en Los Ángeles es un ejemplo de conformación de grupos que consolidan una identidad cultural y se convierten en actores productivos y sociales.

Migrantes venezolanos de media vulnerabilidad en otras ciudades presentan un nivel educativo ligeramente mayor y, generalmente redes sociales establecidas. Estos migrantes pueden ser sujetos de programas clásicos de formación técnica (o certificación) y de intermediación laboral de la SPE.

La tabla A9.1 a continuación ofrece unas ideas preliminares con relación a las tipologías de servicios ofrecidos y su relevancia para los diferentes tipos de migrante.

Tabla A9.1. Potenciales servicios de empleo por tipo de migrante

Relevancia potencial de los programas de empleo y generación de ingresos del DPS						
Programas	Retornados	Pendu lares	En tránsito	Con vocación de estadía	Requisitos	Beneficiarios
Jóvenes en Acción	***			***	Ser bachiller entre los 16 y 24 años. Estar registrado en el Sisbén III Estar registrado en la Red UNIDOS o en RUV en condición de desplazamiento. Estar registrado en las listas censales de jóvenes indígenas o Estar registrado en las listas censales para jóvenes con medida de adoptabilidad del ICBF.	A septiembre de 2017 se han beneficiado 354 mil jóvenes.
Ingreso para la prosperi-dad	***			***	Se requiere estar en la Red UNIDOS.	En 2016 había 1.069 beneficiarios en 17 municipios.
Empleo para la Prosperi-dad	***			***	Se requiere estar en la Red UNIDOS. Se abren inscripciones.	4.444 en 11 municipios en 2016.
Empleo Temporal	***	**		***	Personas en situación de pobreza extrema, vulnerables, víctimas del desplazamiento forzado, personas en Sisbén y/o población damnificada por situaciones coyunturales determinadas por el Gobierno nacional, que se encuentren registradas en los respectivos censos.	839 en 7 municipios en 2016.
Mi Negocio	***			***	Se requiere estar en Sisbén y en Unidos. Se convocan preinscripciones para un número limitado de cupos en algunos municipios.	27.972 emprendedores en 2016.
Produciendo por mi Futuro	***			***	Se requiere estar en Sisbén y en Unidos o en RUV.	9.427 emprendedores en 2016.
ReSA	***			***	No requiere Sisbén. Familias en condiciones de vulnerabilidad, especialmente las que se encuentran en situación de pobreza.	4.755 hogares y 795 étnicos en 57 municipios, en 2016.

*** Muy relevante ** Relevante *Poco relevante

Brechas analíticas y potenciales áreas de trabajo futuras

Las principales brechas analíticas en protección social incluyen:

- Análisis de cuellos de botella en utilización. Se recomienda realizar estudios más detallados de la oferta existente a nivel local y las dificultades de acceso y utilización de esos servicios para dimensionar las acciones que reduzcan esas restricciones. Se establece que hay obstáculos de información, documentación, acceso físico, costos de oportunidad y pertinencia de programas, pero no se tiene una medida de la priorización entre esos objetivos. Este esfuerzo puede combinar datos administrativos detallados de los proveedores de servicios (por ejemplo, Sena) con información muestral o de grupos focales sobre la percepción desde los usuarios.

- Diseño de propuesta de paquetes básicos de empleabilidad según tipo de migrante. Los servicios de empleabilidad deben ser revisados para asegurar la pertinencia y utilización por parte de los usuarios. Estas revisiones pueden incluir cambios tanto en el contenido técnico (con implicancias en duración), como en los procesos de implementación (registro, entrega, financiamiento, seguimiento). Se recomienda desarrollar propuestas que permitan ajustes a nivel local durante la implementación. Un tema específico es la capacidad de ejecución de actividades o de escalamiento de actividades.

- Costeo y financiamiento. Con base al dimensionamiento, identificación de restricciones, y propuesta de programas (y sus revisiones), se debe establecer estimados de costo unitario para poder establecer estimados de costos totales. Establecido el costeo, se debe hacer una revisión de mecanismos de financiamiento de estas actividades. El Ministerio de Trabajo, por ejemplo, puede utilizar parte de los recursos del Fosfec,[154] que ya fueron utilizados en programas de subsidio salarial para población joven (Programa 40.000 Empleos).

[154] Fosfec el Fondo de Solidaridad y Fomento al Empleo y Protección al Cesante que se financia con impuestos a la planilla y permite la entrega de beneficios de seguridad social a través de las cajas de compensación familiar. Se hace énfasis en distinguir la capacidad de financiamiento con recursos del Fosfec de la capacidad de implementación de las cajas de compensación. La capacidad de implementación de las cajas es sustantiva, pero no está claro que permitan atender a la población objetivo de esta nota. Sólo podrían atender con mayor eficacia a los migrantes venezolanos con mayor nivel socioeconómico y estatus de migrantes regulares.

Anexo 10: Recomendaciones sectoriales – Protección social

Este anexo propone recomendaciones específicas al sector de protección social e identifica las brechas analíticas que deben considerarse. Se basa en un rápido diagnóstico sectorial realizado con el objetivo de identificar opciones de política y posibles intervenciones para enfrentar y atender las necesidades más apremiantes de protección social tanto de la población migrante como de la receptora. Las instituciones del Estado, a nivel nacional, que lideran y orientan este sector en lo referente a la asistencia social, son el DPS y el ICBF. Por lo tanto, este análisis se basa en las líneas de atención y la orientación que plantean estas instituciones. El análisis se basa en información recogida a nivel nacional y en visitas puntuales a las ciudades de Maicao y Riohacha en el departamento de La Guajira, Arauca en el departamento de Arauca y Cúcuta en Norte de Santander. Estos municipios, por su condición fronteriza, son áreas receptoras en las cuales se han percibido las mayores afectaciones en los aspectos socioeconómicos de su población.

Cuadro A10.1

Buenas prácticas internacionales en protección social

En el caso de Turquía, los migrantes se registran para acceso a programas sociales en los mismos centros del Ministerio de la Familia y la Política Social al que acceden los ciudadanos turcos y, desde el 2103, tienen acceso a salud y educación gratuitas y algunos servicios sociales. Sin embargo, los migrantes no pueden hoy en día acceder a la misma red de asistencia social de los ciudadanos.

Para poder empezar el registro, los migrantes que llegan a los centros deben contar con una cedula de extranjería y el estatus de protección temporal (emitido por el Ministerio del Interior turco presentando documentación del país de proveniencia o documentos surtidos a través de un proceso de verificación de UNHCR) y responder a un cuestionario que determine su elegibilidad socioeconómica, en el cual se ingresa información autoreportada. Si cumplen con los criterios de elegibilidad previstos, tienen acceso a la Emergency Social Safety Net (ESSN), una transferencia en efectivo de aproximadamente 26USD/mes dirigida a migrantes y entregada a través de tarjetas electrónicas. La ESSN es financiada por la Unión Europea e implementada conjuntamente por el Programa Mundial de Alimentos, la Media Luna Roja y el Ministerio de la Familia y la Política Social de Turquía. La transferencia es comparable e incluso superior al monto promedio de transferencias en efectivo recibida por los ciudadanos turcos (18 USD aproximadamente), pero los migrantes no tienen aún acceso a la red completa de servicios y beneficios (alrededor de 40) para los ciudadanos, y solamente a algunos esquemas de referencias hacia el Ministerio de Vivienda.

Desde finales de 2017 el Gobierno turco está poniendo en marcha una estrategia y políticas para la armonización, con el objetivo de superar los dos sistemas paralelos que existen actualmente y maximizar las contribuciones positivas –económicas, sociales y culturales– de los extranjeros, y asegurar que los migrantes puedan integrarse con la sociedad turca. En el área de acceso a servicios sociales está diseñando una estrategia para incorporar progresivamente los beneficiarios de la ESSN a los programas y servicios sociales regulares para los cuales serían elegibles, según su perfil y necesidades socioeconómicas, y así incorporar los dos sistemas de protección social paralelos.

Recomendación 1: Implementar estrategias de acompañamiento para facilitar el acceso a servicios existentes. La población objeto de atención de los programas de protección social es una población especialmente vulnerable y, debido a eso, enfrenta barreras adicionales de información y comunicación para el cumplimiento de requisitos y trámites. Un acompañamiento similar al que prestan hoy en día los cogestores sociales de la Red Unidos a las familias, que les permita obtener sus documentos de regularización de manera oportuna, entender los requisitos y estar informado sobre las posibilidades de acceso a servicios podría representar una ayuda para facilitar el acceso a servicios. Dada la situación de emergencia, se puede imaginar una versión más ligera del servicio de acompañamiento, que tenga un objetivo más de "comunicación e intermediación social" que de pleno acompañamiento familiar, como es el que ofrece la Red Unidos.

Recomendación 2: Diseñar protocolos específicos para la emergencia de manera que faciliten la inclusión de la población migrante, inicialmente de manera temporal. Es importante definir con atención la vigencia de protocolos, incluyendo ajustes en los procesos de focalización, registro y atención o prestación del servicio, y evitar condicionarla al logro de particulares condiciones que sucesivamente será difícil asegurar e incluso medir (por ejemplo, de la estabilidad socioeconómica).

La tabla A10.1 resume unas ideas preliminares con relación a las tipologías de servicios ofrecidos, con unos supuestos relacionados con la prevalencia de ciertos perfiles de hogares según grupos de migrantes. La relevancia de los servicios se determina según los perfiles de los hogares y condiciones socioeconómicas.

Tabla A10.1. Servicios de protección social relevantes para la migración venezolana

Relevancia potencial de los programas de empleo y generación de ingresos del DPS					
	Retornados	Pendulares	En tránsito	Con vocación de estadía	Sisbén necesario para acceso/otras restricciones
ICBF					
PRIMERA INFANCIA (de 0 a 5 años):					
Centros de Desarrollo Integral (CDI)	***	NO	NO	***	No requieren Sisbén Restricción: Se dan cupos en función de la infraestructura disponible.
Desarrollo Infantil en medio familiar	***	NO	NO	***	
Hogares comunitarios de Bienestar	***	NO	NO	***	
Hogares Institucionales	***	NO	NO	***	
Niños en establecimientos de reclusión de mujeres	NO	NO	NO	NO	
NIÑEZ Y ADOLESCENCIA (6 a 17 años)					
Promoción y prevención para la protección integral (NNA y APD)	***	NO	NO	***	No requieren Sisbén No hay restricciones para el acceso.

NUTRICIÓN					
Atención y prevención a la desnutrición: i) Centros de recuperación nutricional, ii) modalidad mil días y iii) servicio complementario para niños en riesgo y con desnutrición aguda	***	***	***	***	No requieren Sisbén La atención en centros de recuperación depende de la capacidad de la infraestructura disponible.
FAMILIAS Y COMUNIDADES:					
Familias para la Paz	NO	NO	NO	NO	
Comunidades Étnicas y rurales. I) Territorios étnicos con bienestar y II) comunidades rurales	Nivel comunitario	NO	NO	Nivel comunitario	No requieren Sisbén No hay restricciones para el acceso.
PROTECCIÓN					
Apoyo y fortalecimiento de la familia	***	NO	NO	***	No se requiere Sisbén. Esta atención tiene alta dependencia de las "defensorías de familia", cuyos defensores son funcionarios de planta del ICBF. Ampliar esta planta requiere de un trámite administrativo muy dispendioso y demorado, lo que ha dificultado fuertemente los casos que requieren decisiones de los defensores.
Restablecimiento de la administración de justicia	NO	NO	NO	NO	
Ubicación inicial	***	NO	NO	***	
Unidades móviles	***	***	***	***	
Víctimas del conflicto armado	*	NO	NO	NO	
Vulnerabilidad y adoptabilidad	**	NO	NO	NO	
PROSPERIDAD SOCIAL					
Red Unidos	***	NO	NO	***	Hay varias modalidades de identificación de beneficiarios. Para la población migrante sin Sisbén, aplicaría la # 6 (condiciones de pobreza extrema).
Más Familias en Acción (TMC)	***	NO	NO	***	SÍ
Jóvenes en Acción (TMC)	***	NO	NO	***	SÍ
MEJORAMIENTO DE CONDICIONES DE HABITABILIDAD e INFRAESTRUCTURA SOCIAL	***	NO	NO	**	No aplica.

*** Muy relevante ** Relevante *Poco relevante

Experiencias nacionales relevantes

Tanto la Ruta integral de servicios a las víctimas del conflicto armado (presentada en la sección de implicaciones para Colombi) así como de la Red Unidos brindan experiencias relevantes en protección social, las cuales podrían ser movilizadas para dar respuesta a la migración venezolana. Ambas estrategias tienen ya articulada la oferta a nivel nacional y local. Alrededor de estas se articulan los ministerios para atender las necesidades de pobreza extrema en el territorio. Cuentan con ventanillas de atención y personal en territorio y funcionan dentro del sector de Prosperidad Social, con lineamientos desde el Departamento de Prosperidad Social.

Cuadro A10.2

Protección social integrada - Red Unidos[155]

Las dimensiones familiares y comunitarias son áreas de intervención definidas por la Estrategia de Superación de Pobreza Extrema, Red Unidos, sobre las cuales se establecen los ámbitos de trabajo para superar las condiciones de vulnerabilidad de los hogares acompañados por la Red. El Acompañamiento Familiar se estructura en 5 Dimensiones o áreas de intervención:

En el marco del acompañamiento al hogar los logros se definen como condiciones mínimas que un hogar en pobreza extrema debe alcanzar para superar su situación y que permiten medir su avance en el proceso. En total se establecen 26 logros, 11 requeridos y 15 que generan condiciones deseables, agrupados en las 5 dimensiones anteriores.

El trabajo de acompañamiento está a cargo de los cogestores sociales, que son personas en territorio que ubican a las familias, las encuestan para saber su situación con respecto a las dimensiones y los logros y les hacen un acompañamiento y dan asesoría para acceder a la oferta, según sus necesidades, a nivel local.

[155] Fuente: Manual Operativo Red Unidos, 2015.

Brechas analíticas y potenciales áreas de trabajo futuras

- Seguimiento del número de migrantes venezolanos registrados en Sisbén y sus características principales.
- Análisis de número de venezolanos atendidos y desde cuándo, a nivel de registro de beneficiarios de los programas nacionales en Prosperidad Social y en ICBF (cuando usen Sisbén para elegibilidad).
- Análisis de perfil de migrantes a nivel de hogar, con base en RAMV, Sisbén y eventualmente GEIH, para identificar con mayor precisión demanda potencial (y potencial elegibilidad) para programas de protección social. Por ejemplo, los datos recogidos en el RAMV muestran que más del 60% de los registrados tiene un núcleo familiar de solo una persona, lo cual puede tener implicaciones para su calificación socioeconómica y elegibilidad para programas de Prosperidad Social, aun cuando logren registrarse en Sisbén.
- Identificación de presupuestos disponible para eventual ampliación de cobertura de programas clave: transferencias en efectivo, apoyo a vivienda. No olvidar consideración de temporalidad del apoyo.
- Análisis de objetivos, pertinencia y criterios de elegibilidad de los principales programas de protección social, en el caso de que se quisiera integrar población migrante. Evaluación de cuáles ajustes eventuales serían necesarios en términos de: (i) elegibilidad, (ii) duración, (iii) diseño y (iv) mecanismos de ejecución.
- Casos estudio-revisión de experiencia (nacional e internacional): (i) de incorporación de población desplazadas a servicios de protección social (ii) de cohesión social con población receptora.
- Profundizar el análisis de los impactos –localizados– de la migración en grandes centros urbanos.

Anexo 11: Recomendaciones sectoriales – Vivienda y desarrollo urbano

Este anexo resume las principales recomendaciones en el sector de vivienda y desarrollo urbano para atender los impactos derivados de la migración desde Venezuela a Colombia. El documento fue elaborado teniendo en cuenta las cifras asociadas a la información de RAMV y los documentos de trabajo del Banco Mundial de acuerdo con: i) número de familias de migrantes venezolanos registradas, ii) número de migrantes registrados, iii) número de migrantes regulares en Colombia, iv) número de migrantes irregulares en Colombia, v) y número de retornados.

Las opciones de política en materia de vivienda para los hogares colombianos que han retornado y los migrantes venezolanos se debe analizar en función de soluciones temporales de vivienda (albergues, arrendamiento, hogares de paso, etc.) y en soluciones definitivas de vivienda.

Para Hogares Colombianos que retornaron, podrían existir los siguientes instrumentos normativos vigentes:

A. Soluciones temporales:
   Subsidio de arrendamiento (Decreto 1077 de 2015 – Subsidio para Población Desplazada por la Violencia). Se podría analizar si este subsidio se pudiera otorgar a hogares que han retornado o por lo menos tomarlo como referencia para implementar uno similar.

B. Soluciones definitivas:
   Programas de vivienda del Ministerio de Vivienda, Ciudad y territorio y Fonvivienda, de conformidad con el Decreto 1819 de 2015, "Por el cual se dictan disposiciones en materia de vivienda para hacer frente a la emergencia económica, social y ecológica declarada en parte del territorio nacional"

Para hogares migrantes venezolanos, en materia de Vivienda no existe ninguna disposición normativa que permita dar una solución definitiva a los hogares venezolanos. En materia de temporalidad existen lineamientos en materia de atención de migrantes, cobijados por disposiciones internacionales de atención de migrantes y de emergencias.

Una vez analizada la situación en los municipios objeto de análisis, encontramos que no se tienen programas, subsidios o ayudas para la atención en materia de vivienda (temporal o definitiva), ni para los hogares colombianos que han retornado ni para los migrantes venezolanos. En la siguiente tabla se resume la situación en cada municipio.

Tabla A11.1. Programas de atención a necesidades de albergue por municipio

No	Municipio	Departamento	¿Existen albergues temporales debidamente constituidos?	¿Existen programas o ayudas para pago de arrendamiento de hogares colombianos retornados?	¿Existen programas o Ayudas para pago de arrendamiento de hogares migrantes venezolanos?	¿existen programas de vivienda nueva para hogares colombianos retornados y/o para hogares migrantes venezolanos?
1	Maicao	La Guajira	NO	NO	NO	NO
2	Riohacha	La Guajira	NO	NO	NO	NO
3	Arauca	Arauca	NO	NO	NO	NO
4	Cúcuta	Norte de Santander	NO	NO	NO	NO
5	Villa del Rosario	Norte de Santander	NO	NO	NO	NO
6	Puerto Carreño	Vichada	NO	NO	NO	NO
7	Bogotá	Bogotá	NO	NO	NO	NO
8	Barran-quilla	Atlántico	NO	NO	NO	NO

De acuerdo con las entrevistas realizadas en los municipios de Maicao, Riohacha, Arauca, Cúcuta y Villa del Rosario, existe un interés de los hogares venezolanos de no retornar a su país y de poder mantenerse en Colombia. Esto se ratifica con el resultado del RAMV, donde el 89% de los hogares venezolanos manifiesta su interés de quedarse en territorio colombiano.

Adicionalmente, y de conformidad a las cifras del RAMV, el promedio de personas por hogar registrado es de 1,74, lo que demuestra que el resto de personas del hogar se encuentran en Venezuela, esperando a que el jefe de hogar se estabilice y pueda traerlos a Colombia. Esto se corroboró con las entrevistas realizadas en los municipios señalados anteriormente. Tomando como referencia la información de hogares colombianos que han retornado al país y los hogares migrantes venezolanos (regulares e irregulares), y considerando que el 89% de ellos tienen la intención de quedarse en el territorio nacional, y bajo el supuesto de que se requiera adquirir una solución de vivienda para cada uno de estos hogares, se tendría un requerimiento de USD 8.670 millones, tal como se señala en la tabla A11.2.

Tabla A11.2. Costo estimado de soluciones de vivienda

Categoría	N° personas	N° hogares	Costo estimado por solución de vivienda VIP (70 SM)	% Hogares que tienen vocación de permanencia	# de Hogares que tienen vocación de permanencia	Total requerimiento millones de dólares
Colombianos retornados que vivían en Venezuela hace 5 años	252.602	64.770	$ 19.121	100%	64.770	$ 1.238,5
Venezolanos irregulares En Colombia	447.371	257.110	$ 19.121	89%	228.828	$ 4.375,5
Venezolanos regulares En Colombia	312.551	179.627	$ 19.121	89%	159.868	$ 3.056,9
				TOTAL		**$ 8.670,9**

Si la población de hogares colombianos que retornen al país y de hogares migrantes venezolanos se duplica en el presente año, se requerirá de USD 17,340 millones. Lo anterior sin contar con los gastos que generarían en materia de soluciones temporales a arrendamiento. Es preciso indicar que el costo señalado anteriormente no representa necesariamente un otorgamiento de subsidio por parte del Estado para los hogares venezolanos, pero sí es un referente del costo que se generaría en la compra del número de viviendas señaladas.

Por otro lado, si se realiza el análisis sobre el supuesto de otorgar ayudas para arrendamiento temporal para los migrantes venezolanos (regulares e irregulares), a razón de USD 120 por hogar por mes, en un periodo de tiempo de 6 meses se requerirían USD 279,9 millones, tal como se señala en la tabla A11.3, Es importante tener en cuenta que, si la ayuda económica se extiende por 12 meses, el valor se duplicaría. De igual forma, si se considera el incremento de hogares en el próximo año, se presentaría un incremento sobre el valor final requerido.

Tabla A11.3. Costo estimado de respuestas temporales

Categoría	N° personas	N° hogares	Costo estimado por solución de vivienda VIP (70 SM)	% Hogares que tienen vocación de permanencia	# de Hogares que tienen vocación de permanencia	Total requerimiento millones de dólares
Venezolanos irregulares en Colombia	447.371	257.110	$ 720	89%	228.828	$ 164,8
Venezolanos regulares en Colombia	312.551	179.627	$ 720	89%	159.868	$ 115,1
				TOTAL		**$ 279,9**

De conformidad con el análisis de los impactos generados, se pueden realizar las siguientes recomendaciones en materia de alojamiento y vivienda:

Recomendación 1: Es necesario adoptar un enfoque de desarrollo urbano frente al fenómeno migratorio que se presenta en las ciudades colombia de la frontera con Venezuela. Por un lado, es muy importante brindar todas las herramientas para la atención humanitaria de los hogares migrantes que permitan cierto orden en la atención de la temporalidad en materia habitacional. Por el otro, se debe pensar en el desarrollo ordenado de las ciudades que permita la generación de proyectos habitacionales definitivos, que puedan contar con unidades en venta para los hogares migrantes y unidades subsidiadas para los hogares colombianos.

Recomendación 2: Teniendo en cuenta que el proceso migratorio se continuará presentando en los próximos meses, es de vital importancia generar estrategias de empleo que le permitan a los hogares migrantes y a los colombianos retornados contar con recursos económicos que garanticen su autosostenibilidad y que, una vez superada la temporalidad, puedan acceder a soluciones de vivienda dignas y definitivas.

Recomendación 3: En materia de atención transitoria, se recomienda la generación de una ayuda temporal para arrendamiento (por un plazo no superior a seis meses) que les permita a los hogares tener condiciones dignas de habitabilidad y de protección a la población infantil y adultos mayores.

Recomendación 4: Por otro lado, no se debe descartar la construcción de alojamientos temporales que les permita a las administraciones municipales controlar los problemas de invasión ilegal en zonas de riesgo y/o generación de problemas de salubridad pública. Es preciso indicar que la construcción de este tipo de alojamientos debe realizarse previo análisis jurídico, técnico, de disponibilidad de servicios públicos, de riesgo, de los lotes donde se vayan a localizar.

Recomendación 5: En materia de vivienda nueva se deben aprovechar los procesos de revisión y/o actualización de los planes de ordenamiento territorial, que permita la habilitación de suelo apto para el desarrollo de proyectos habitacionales, en un ejercicio planificado de la ciudad.

Recomendación 6: Posteriormente, se deben diseñar estrategias diferenciales que les permita la atención de hogares colombianos retornados para la adquisición de vivienda nueva, con facilidades para su compra. Por ejemplo: (i) habilitar un inventario de suelos de propiedad de la nación y los municipios en suelo urbano que potencialmente podría usarse como aporte a proyectos de vivienda, (ii) canalización de subsidios (financieros o directos) al desarrollo de unidades para venta o renta; (iii) inventivos para propietarios que habiliten cuartos o espacios para nuevos arrendatarios, y (iv) apoyo a la renovación urbana en sitios subutilizados de las ciudades.

Recomendaciones al desarrollo urbano y ordenamiento territorial

Recomendación 7: Proponer una estrategia para cuantificar de manera más precisa los impactos y necesidades de inversión en el corto y mediano plazo, identificando (i) la información ya disponible y las brechas de información más importantes, (ii) rutas alternativas de acción para las instituciones municipales; y(iii) plazos y costos estimados para la ejecución de esta estrategia.

Recomendación 8: Articular las actualizaciones de los POT, PDD y PDM, con estudios de gestión de riesgo que determinen las zonas vulnerables. Actualización de catastros municipales de los municipios afectados para aumentar su base y tributaria, su capacidad de recolección de predial y sistemas e información para la gestión urbana de los municipios

Recomendación 9: Elaborar un programa de fortalecimiento de capacidad institucional en los municipios de la frontera para establecer acciones de licenciamiento, control urbano y capacidad de recaudo

Recomendación 10: Desarrollar un plan económico de las aglomeraciones urbanas de los municipios con mayor presencia de migrantes. Articulado a la actualización de los POT y POD.

Anexo 12: Recomendaciones sectoriales – Agua y saneamiento básico

Este anexo resume las principales recomendaciones para enfrentar las demandas en el sector de agua y saneamiento básico derivadas de la migración desde Venezuela a Colombia. Las recomendaciones propuestas están en línea con los hallazgos resumidos en la sección de impactos del presente reporte.

Recomendación 1: Diagnóstico de la situación actual. Es importante que como primera medida se realice un diagnóstico detallado de la provisión de los servicios de agua potable y saneamiento básico de las poblaciones principalmente impactadas por la migración venezolana. Este diagnóstico deberá estar acompañado de un censo de la población y un catastro de las redes en la cual se pueda determinar si efectivamente los aumentos en la demanda se deben al efecto de la migración o a otros factores. Como resultado de este diagnóstico se deberán definir alternativas de solución en el corto, mediano y largo plazo con un cronograma de implementación definido que permita la toma de decisiones por parte del Gobierno nacional. Este estudio podría hacerse en el marco de la actualización del Estudio Nacional de Agua, cuya última versión data del 2014 y en la cual no se tuvieron en cuenta los impactos de la migración desde Venezuela a nivel nacional.

Recomendación 2: Adopción e implementación del Decreto 1272 de 2017. Como medida de corto plazo, se recomienda la implementación de esquemas diferenciales para la prestación del servicio de agua potable en las zonas de mayor asentamiento. En este decreto se reglamenta la prestación del servicio en zonas de difícil acceso, difícil gestión y zonas donde no se puede cumplir con los estándares debido a sus condiciones. Como medida inmediata, se recomienda la provisión de filtros caseros a través de programas humanitarios y de emergencia en colaboración con los prestadores de servicio de agua de las zonas directamente impactadas por el fenómeno migratorio.

Recomendación 3: Proveer acceso inmediato a saneamiento básico a migrantes a través de baterías sanitarias públicas. Para mitigar este riesgo a corto plazo se recomienda la provisión de letrinas químicas y/o letrinas secas con duchas y lavamanos de manera temporal en los espacios públicos con un plan de operación, aseo y mantenimiento, preferiblemente usando personal local parcialmente financiado a través de una tarifa mínima para el uso.

Recomendación 4: Proveer capacitaciones de agua, saneamiento básico e higiene a la población migratoria y población viviendo en asentamientos irregulares, en temas relacionados con el cuidado y uso del agua potable y las posibilidades de tratamiento de agua a nivel domiciliario, hábitos de higiene personal, lavado de manos, manejo de residuos sólidos y la construcción, operación, procesamiento y mantenimiento de letrinas secas o pozos sépticos adecuados. Adicionalmente, implementar programas de construcción de letrinas adecuadas en zonas rurales dispersas. La construcción de letrinas podrá ofrecer nuevos empleos a la población. Se recomienda trabajar con el DPS, organizaciones humanitarias y no gubernamentales que tienen presencia en la zona de intervención.

Recomendación 5: Desarrollar estratégica y política de acceso a un adecuado manejo de residuos sólidos, tomando en cuenta nuevas tecnologías de reciclaje y aprovechamiento energético de los residuos orgánicos y sólidos reduciendo el impacto ambiental, social y económico.

Recomendación 6: Poner en funcionamiento el Consejo Nacional de Agua. La creación de este organismo es una iniciativa del Gobierno nacional en cabeza del Departamento Nacional de Planeación (DNP) para la toma de decisiones en el sector de agua. Es urgente la puesta en funcionamiento de este organismo, que se prevé este integrado por los diferentes ministerios involucrados en el sector del agua, con funciones específicas, que provea las guías para el funcionamiento adecuado del sector y permita coordinar la colaboración entre el Gobierno nacional, departamental y municipal tanto como con organizaciones humanitarias, organizaciones no gubernamentales y el sector privado.

Recomendación 7: Desarrollar guías impresas y digitales para los gobiernos locales y migrantes con información relevante y actualizada acerca de recursos, rutas de atención, contactos y servicios disponibles.

Estimación de costos de provisión de agua y saneamiento

Tanto la población de migrantes venezolanos como de ciudadanos colombianos que retornaron de Venezuela requieren soluciones de agua y saneamiento para el corto, mediano y largo plazo. Teniendo en cuenta la información recopilada, se presentan el siguiente análisis y estimativo de costos:

Tabla A12.1. Estimación del costo total para los hogares por quintil - agua potable

Costo de provisión de agua potable			Estimación del costo total para los hogares por quintil					Costo total
Costo de Capital	Límite inferior	Límite superior	I	II	III	IV	V	
	Per cápita							
Pilas públicas	31	64	983.796	1.944.890	2.900.071	4.364.244	9.805.620	**19.998.622**
Conexión domiciliaria	92	144	2.443.956	4.831.517	7.204.388	10.841.701	24.359.225	**49.680.787**
								34.839.704
Costos de O&M*	Límite inferior	Límite superior	I	II	III	IV	V	Costo Total
	Per cápita							
Pilas públicas	10	20	310.672	614.176	915.812	1.378.182	3.096.512	**6.315.354**
Conexión domiciliaria	20	40	621.345	1.228.352	1.831.624	2.756.365	5.279.688	**11.717.373**
								9.016.364

Tabla A12.2. Estimación del costo total para los hogares por quintil - saneamiento

Costo de provisión de saneamiento			Estimación del costo total para los hogares por quintil					Costo total (USD)
Costo de capital	Límite inferior	Límite superior	I	II	III	IV	V	
	Per cápita							
Pozos sépticos	6	24	267.504	528.834	788.557	1.186.680	2.666.242	**5.437.817**
Alcantarillado convencional	19	59	813.962	1.609.141	2.399.427	3.610.838	8.112.860	**16.546.228**
								10.992.023
Costos de O&M**			I	II	III	IV	V	Costo total
Aguas residuales y saneamiento (acumulado por quintil)			13.462.580	26.925.161	40.387.741	53.850.321	67.312.902	**67.312.902**

* Costo unitario de operación y mantenimiento multiplicado por el requisito mínimo de m^3 por HH por mes ($50m^3$ / por persona por mes).
** Costo unitario de operación y mantenimiento (incluido el tratamiento de lodos y aguas residuales) multiplicado por la descarga estándar de HH por mes.
Un 2,5% de los costos de operación se distribuye por año por quintil (12,5% del agua residual tratada se distribuye uniformemente para todos los quintiles).
Costos base tomados de: Daudey, L. 2017. The cost of urban sanitation solutions: a literature review. Journal of Water and Health. IWA: McGinnis et al. (2017) A Systematic Review: Costing and Financing of Water, Sanitation, and Hygiene (WASH) International Journal of Environmental Research and Public Health. Vol. 14.

Tabla A12.3. Costo total

Total Límite inferior (USD)	99.064.695
Total Límite superior(USD)	145.257.290

Según lo anterior, el total estimado de las intervenciones a realizar se diferencia de la siguiente manera:

- En el corto plazo, intervenciones de emergencia, según las estimadas por las Naciones Unidas, por valor de USD 13,5 millones.
- En el mediano plazo, intervenciones con tecnologías básicas o de emergencia (pilas públicas para agua y pozos sépticos para saneamiento), de USD 99,1 millones.
- En el largo plazo, intervenciones más complejas y de sostenibilidad mayor (conexión domiciliaria a acueducto para agua y sistemas de alcantarillado convencional para saneamiento), de USD 145 millones.

Tabla A12.4. Estimación del costo total para los hogares por quintil - agua potable

Costo de provisión de agua potable Migración Bruta Total. 2017			Estimación del costo total para los hogares por quintil					Costo total
Costo de capital	Límite inferior	Límite superior	I	II	III	IV	V	
	Per cápita							
Pilas publicas	31	64	428.511	847.135	1.263.183	1.900.932	4.271.030	**8.710.791**
Conexión domiciliaria	92	144	1.064.513	2.104.462	3.138.012	4.722.315	10.610.137	**21.639.439**
								15.175.115

Tabla A12.5. Estimación del costo total para los hogares por quintil - saneamiento

Costo de provisión de saneamiento			Estimación del costo total para los hogares por quintil					Costo total
Costo de capital	Límite inferior	Límite superior	I	II	III	IV	V	
	Per cápita							
Pozos sépticos	6	24	136.673	270.192	402.889	606.297	1.362.234	**2.778.284**
Alcantarillado convencional	19	59	354.537	700.893	1.045.118	1.572.771	3.533.715	**7.207.034**
								4.992.659

Costos de O&M*	Límite inferior	Límite superior	I	II	III	IV	V	Costo total
	Per cápita							
Pilas públicas	10	20	135.319	267.516	398.900	600.294	1.348.746	**2.750.776**
Conexión domiciliaria	20	40	270.639	535.033	797.800	1.200.589	2.697.493	**5.501.552**
								4.126.164

Costos de O&M**	I	II	III	IV	V	Costo total
Aguas residuales y saneamiento (acumulado por quintil)	6.878.288	13.756.575	20.634.863	27.513.150	34.391.438	**34.391.438**

* Costo unitario de operación y mantenimiento multiplicado por el requisito mínimo de m3 por HH por mes (50m^3/por persona por mes).
** Costo unitario de operación y mantenimiento (incluido el tratamiento de lodos y aguas residuales) multiplicado por la descarga estándar de HH por mes.
Un 2,5% de los costos de operación se distribuye por año por quintil (12,5% del agua residual tratada se distribuye uniformemente para todos los quintiles).
Costos base tomados de: Daudey, L. 2017. The cost of urban sanitation solutions: a literature review. Journal of Water and Health. IWA: McGinnis et al. (2017) A Systematic Review: Costing and Financing of Water, Sanitation, and Hygiene (WASH) International Journal of Environmental Research and Public Health. Vol. 14.

Tabla A12.6. Costo total

Total Límite inferior (USD)	48.631.289
Total Límite superior(USD)	68.739.463

En el mismo sentido, se realiza el cálculo preliminar de intervenciones para las zonas de mayor impacto, es decir, los departamentos de Norte de Santander, La Guajira y Arauca. En las tablas siguientes se presentan los estimativos:

Para este caso, las intervenciones en el corto plazo o de emergencia se determinarían por lo asignado para estas zonas por los estimativos del informe de las Naciones Unidas. Los costos estimados de las intervenciones en el mediano y largo plazo se diferencian de la siguiente manera:

- En el mediano plazo, intervenciones con tecnologías básicas o de emergencia (pilas públicas para agua y pozos sépticos para saneamiento), de 48,6 millones de USD.
- En el largo plazo, intervenciones más complejas y de sostenibilidad mayor (conexión domiciliaria a acueducto para agua y sistemas de alcantarillado convencional para saneamiento), de 68,7 millones de USD.

Anexo 13: Especificaciones del modelo de equilibrio general

El MEGC utilizado en la sección de impactos fiscales es el Modelo de Análisis de Choques Exógenos y Protección Económica y Social (MACEPES[156]). El modelo es un MEGC multisector y multihogar para una economía abierta y pequeña con decisiones óptimas de producción[157] y demanda.[158] Es un modelo de ecuaciones simultáneas no lineales, con dinámica recursiva, miope. El Gobierno se divide entre Gobierno nacional y una institución de seguridad social. Hay un único hogar. La oferta de trabajo esta diferenciada en calificada y no calificada y el mercado laboral esta segmentado en formal e informal, resultando en cuatro tipos de trabajo. El mercado de trabajo sigue una estructura Harris-Torado: (i) una ecuación de movilidad permite modelar las decisiones de trabajar en el mercado formal o informal, dependiendo del salario relativo formal/informal y de la tasa de desempleo como premio de negociación del salario; (ii) intraperíodo: el salario es fijo, pero entre períodos hay una curva de salarios; (iii) por tipo de trabajo el ajuste por cantidades o salario: depende de la relación entre la tasa de desempleo y un nivel mínimo de dicha tasa, el cual se impone exógenamente.

La calibración del modelo se describe a continuación: Matriz de Contabilidad Social (2009 DANE-Cuentas Nacionales Anuales); Ocupados por tipo de trabajo y actividad (GEIH 2008-2017); Tasa de crecimiento gasto público 2018-2030 (Marco Fiscal de Mediano Plazo -MFMP 2017); Tasa de crecimiento factores de trabajo 2015-2030 (GEIH 2008-2017); Tasa de depreciación del capital (DNP- Dirección de Estudios Económicos - DEE); Población y tasa de crecimiento promedio de la población (2015-2030) (DANE-Proyecciones de población); IED y tasa de crecimiento de la IED 2018-2030 (Banco de la República - MFMP 2017); Tasas de desempleo por factor de trabajo formal: GEIH 2008-2017; Tasa de desempleo mínima de cada factor de trabajo formal. Parámetro de movilidad formal-informal (Cálculos DEE a partir de GEIH); Elasticidades de sustitución de factores (Estimaciones DNP-DEE); Elasticidades Armington y CET (Estimaciones DNP-DEE); Elasticidad ingreso del consumo (Estimaciones DNP-DEE); Parámetro Frisch (Estimaciones DNP-DEE); Elasticidades va-comercio internacional, va-infraestructura (Estimaciones DNP-DEE). Los cierres macroeconómicos se describen en la tabla A13.1.

Tabla A13.1. Cierres macroeconómicos

Gobierno	Ahorro libre + tasas impositivas fijas
Ahorro – inversión	Propensión marginal a ahorrar fija + Ajuste libre de la inversión
Sector externo	Tasa de cambio real flexible + Flujos de entrada de capital libre + Ahorro ext. (%PIB) fijo

[156] El modelo MACEPES está basado en M. Cicowiez & M. Sánchez (2011). Efectividad y viabilidad de la política pública frente a los choques externos: un análisis mediante simulaciones y J. Nunez & N. Gonzalez (2011). Colombia. en Sánchez, M. & Sauma, P. (coord.). Vulnerabilidad económica externa, protección social y pobreza en América Latina. CEPAL-FLACSO-UN/DESA, 2011.

[157] La estructura de producción se basa en las decisiones de productores tomadores de precios. Los productores optimizan bajo una tecnología CES (sustitución bruta de factores) la combinación de insumos: capital, trabajo calificado y trabajo no calificado

[158] El consumo se determina a partir de la elección óptima de demanda de cada bien que maximiza el bienestar del individuo dados los precios.

Bibliografía y Referencias

ACNUR (Agencia de la ONU para los Refugiados), OIM (Organización Internacional para las Migraciones, PMA (Programa Mundial de Alimentos). "Resultados de Caracterización Inter-agencial". 2018.

ACNUR (Agencia de la ONU para los Refugiados). Plan de Respuesta a Flujos Migratorios Mixtos Desde Venezuela, 2018. Recuperado de https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/plan_de_respuesta_a_flujos_migratorios_mixtos_desde_venezuela_2018.pdf

Ajuntament de Barcelona. Catàleg d'activitats antirumors: Una aposta per la convivència intercultural, 2016. Barcelona: España. Recuperado de http://ajuntament.barcelona.cat/bcnacciointercultural/sites/default/files/ficheros/Cat%C3%A0leg_Antirumors_2016_ok_1.pdf

ANDI (Asociación Nacional de Empresarios de Colombia). Presentación Más País. 2018.

ANDI (Asociación Nacional de Empresarios de Colombia). Presentación Coyuntura Económica. Más País. 2015. Norte de Santander: Cúcuta.

Angrist, J., A. Kugler. (2003). "Protective or Counterproductive? Labour Market Institutions and the Effect of Immigration on EU Natives". The Economic Journal 113 (488), F302-31.

Banco de la República de Colombia. (2017). Boletín Económico Regional IV trimestre de 2017. Bauhoff, S. and Gopffarth, D. (2018). "Asylum-Seekers in Germany differ from regularly insured in their morbidity, utilizations and costs of care".

Caruso et al. (2018) Spillover Effects of the Venezuelan Crisis: Migration Impacts in Colombia. (Working Draft).

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe). El Comercio transfronterizo entre la República de Colombia y la República Bolivariana de Venezuela: Diferenciales de precios, tipos de cambio y lineamientos para el diálogo. Asistencia Técnica a los Gobiernos de la República de Colombia y de la República Bolivariana de Venezuela. (2016).

Cicowiez, M. & M. Sánchez (2011). Efectividad y viabilidad de la política pública frente a los choques externos: un análisis mediante simulaciones y J. Nunez & N. Gonzalez (2011). Colombia. en Sánchez, M. & Sauma, P. (coord.).

Collett, E and Gidley, B. 2012. ESRC Centre on Migration, Policy and Society (COMPAS), University of Oxford. 2012. "Attitudes to migrants, communication and local leadership". https://www.compas.ox.ac.uk/media/PR-2012-AMICALL_Transnational.pdf

Congreso de Colombia. Ley 191 de 1995 (1995).

Consejo Nacional de Política Económica y Social, DNP (Departamento Nacional de Planeación. Documento CONPES 3805, Prosperidad para las fronteras de Colombia, 2014. Recuperado de https://www.mininterior.gov.co/sites/default/files/conpes_3805_fronteras.pdf

Consultores 21. Perfil 21, Servicio de análisis de entorno. Apéndice sobre migración N° 151 Cobertura Urbano - Rural. 4° Trimestre 2017. 2017. Recuperado de http://americanuestra.com/wp-content/uploads/2018/01/Perfil-21-4to-trimestre-2017-Migracio%CC%81n.pdf
Contraloría General de la Nación, "Efecto redistributivo del Sistema General de Participaciones. Resultados y perspectivas de los sectores Salud y Educación. Bogotá. 2017.

Cúcuta Como Vamos. (2017) [base de datos]. Disponible en: http://www.datacucuta.com/index.php/estudios-sectoriales/cucuta-como-vamos .

DANE (Departamento Administrativo Nacional de Estadística, 2010. Información Estratégica. IPC (Indice de Precios al Consumidor). 2018

Daudey, L. (2017). The cost of urban sanitation solutions: a literature review. Journal of Water and Health. IWA. Recuperado de http://washdev.iwaponline.com/content/ppiwajwshd/early/2017/10/19/washdev.2017.058.full.pdf
Departamento de Prosperidad Social, 2018. Compromiso prosperidad social, zonas de frontera.

De Victor, X. (2016) Forcibly Displaced: Toward a Development Approach Supporting Refugees, the Internally Displaced, and Their Hosts. The World Bank.

Del Carpio, X. V., and M. Wagner. (2015). The Impact of Syrians Refugees on theTurkish Labor Market. World Bank Policy Research Working Paper, 7402.

Departamento Nacional de Estadística (DANE), Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH), 2017.

DNP (Departamento Nacional de Planeación). CONPES 3603: Política Integral Migratoria, 2009. Recuperado de https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3603.pdf

DNP (Departamento Nacional de Planeación). Fuentes de financiamiento territorial, 2017.

El Heraldo. 2018. La Informalidad Laboral en Riohacha va en aumento. Recuperado de https://www.elheraldo.co/la-guajira/la-informalidad-laboral-en-riohacha-va-en-aumento-481528

Equipo Humanitario. Colombia: situación de población venezolana en Colombia, 2017.

Equipo Local de Coordinación La Guajira, 2018. Presentación equipo local de coordinación La Guajira.

Ferin, I. and Almeida Santos. (2008). Alto-Comissariado para a Imigração e Dialogo Intercultural (ACIDI, I.P.). "Media, Imigracao e Minorias Étnicas 2005-2006". Recuperado de https://www.om.acm.gov.pt/documents/58428/177157/OI_28.pdf/a83bb35f-dc15-4b33-9fbb-c92f26a5a436

FIP (Fundación Ideas para la paz) Seguridad ciudadana y migración venezolana: análisis exploratorio, 2018.

FIP (Fundación Ideas para la Paz). Informe periódico parte de la campaña "Instinto Vida" de homicidios basados en datos de la Policía Nacional de Colombia, 2016. Recuperado de http://www.ideaspaz.org/especiales/data-fip/homicidios/gra.html

Gerencia de Frontera. Presentación para el Banco Mundial "Somos Frontera: Seguridad, Control, Solidaridad" 2018.

Gerencia de Frontera. RAMV (Registro Administrativo de Migrantes Venezolanos en Colombia). 8 de junio 2018.2018.

Glind, H.V. (2010). Migration and child labour: exploring child migrant vulnerabilities and those of children left behind. Recuperado de http://www.ilo.org/ipec/Informationresources/WCMS_145643/lang--en/index.htm

Gobierno de Brasil. Secretaría Municipal de Derechos Humanos y Ciudadanía de Sao Paulo. We are all Migrants. Recuperado de https://issuu.com/smdhc/docs/guiaimigrantes_ingles

Gobierno del Norte de Santander, Secretaría de Planeación y Desarrollo Territorial. IDC (Índice Departamental de Competitividad), 2018.

ICBF (Instituto Colombiano de Bienestar Familiar). Sistema de Información Misional, 2018.

ILO, IOM, OHCH (International Labor Organization, International Organization for Migration, Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights). International Migration, Racism, Discrimination and Xenophobia, 2001. Recuperado de http://publications.iom.int/system/files/pdf/international_migration_racism.pdf

IMF (International Monetary Fund). The Refugee Surge in Europe: Economic Challenges. IMF Staff Discussion Note, January 2016, 2016. Recuperado de https://www.imf.org/external/pubs/ft/sdn/2016/sdn1602.pdf

Instituto Nacional de Estadística (INE). 2018. REDATAM. Disponible en http://www.redatam.ine.gob.ve/Censo2011/index.html.

International Crisis Group. Colombia's Armed Groups Battle for the Spoils of Peace. Latin America Report No 63, 2017.

IOM (International Organization for Migration), (DTM) Displacement Tracking Matrix. Resultados de caracterización Inter-agencial. Población proveniente de Venezuela a Colombia, 2017.

IOM (International Organization for Migration). Comunicar eficazmente sobre la migración. OIM Informe sobre las migraciones en el mundo 2011, 2011. Recuperado de http://publications.iom.int/system/files/pdf/wmr2011_spanish.pdf

King Baudoiun Foundation. How to communicate: Strategic communication on migration and integration, 2006. Recuperado de http://www.media-diversity.org/en/additional-files/documents/A%20Guides/How%20to%20Communicate_Strategic%20communication%20on%20migration%20and%20integration%20[EN].pdf

Marques, R. "The media and immigration". Alto-Comissário para a Imigração e Minorias Étnicas.

McGinnis et al. (2017) A Systematic Review: Costing and Financing of Water, Sanitation, and Hygiene (WASH) International Journal of Environmental Research and Public Health. Vol 14.

Migración Colombia (septiembre de 2018) Reporte Migratorio de Venezolanos en Colombia. Recuperado de http://www.migracioncolombia.gov.co/index.php/es/inicio-2

Migración Colombia, Regional Oriente. Presentación al Banco Mundial, 2018.

Ministerio de Educación Nacional. Gobierno de Colombia (2018). Cuarto Informe Trimestral del Programa de Alimentación Escolar en las 95 Entidades Territoriales Certificadas – ETC: enero a diciembre de 2017. Recuperado de https://www.mineducacion.gov.co/1759/w3-article-357467.html

Ministerio de Empleo. http://serviciodeempleo.gov.co/observatorio/; http://servicio-deempleo.gov.co/Puntosatencion/centrosempleo

Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia. Principios y lineamientos de la política exterior colombiana, 2018. Recuperado de http://www.cancilleria.gov.co/principios-y-lineamientos-la-politica-exterior-colombiana

Ministerio de Relaciones Exteriores. Presentación Migración Venezolana en Colombia, septiembre de 2018.

Ministerio de Relaciones Exteriores. Presentación La presión migratoria de venezolanos en ciudades colombianas: algunos lineamientos para el diseño de soluciones estables y duraderas, 2018.

Ministerio de Relaciones Exteriores. Presentación Migración Colombia, fenómenos migratorios, 2016.

Ministry of Finance and Public Credit. Macro effect of Venezuelan Migration to Colombia.

Minnesota Population Center. Integrated Public Use Microdata Series, International: Version 8.0, (2018). [dataset]. Recuperado de: https://international.ipums.org/international/citation.shtml

Münz, R. (2008).Migration, Labor Markets, and Integration of Migrants: An Overview for Europe. SP Discussion Paper N. 0807. Recuperado de http://siteresources.worldbank.org/SOCIALPROTECTION/Resources/SP-Discussion-papers/Labor-Market-DP/0807.pdf

Murrugarra, Larrison y Sasin. (2010). "Migration and Poverty: Towards Better Opportunities for the Poor".Recuperado de https://books.google.com.pe/books/about/Migration_and_Poverty.html?id=FsIQJmKg9EcC&redir_esc=y

Nunziata, L. (2015). "Immigration and Crime: Evidence from Victimization Data". Journal of Population Economics, vol. 28, issue 3, 697-736.

Observatorio Venezolano de Violencia. (2017). Informe OVV de Violencia 2017. https://observatoriodeviolencia.org.ve/informe-ovv-de-violencia-2017/

OEA, OCDE. (2017) Migración internacional en las Américas. Cuarto informe del Sistema continuo de reportes sobre migración internacional en las Américas (Sicremi). Recuperado de http://www.oas.org/es/centro_noticias/comunicado_prensa.asp?sCodigo=C-093/17

OIM. 2018. Matriz de monitoreo y desplazamiento (DTM 2018)

OIM. 2018. Tendencias migratorias de las Américas, República Bolivariana de Venezuela.

ONU MUJERES. (2018). Alerta por xenofobia en contra de los venezolanos en Colombia. Revista Semana. Recuperado de https://www.semana.com/nacion/articulo/xenofobia-en-colombia-contra-los-venezolanos/569808

ONU MUJERES. (2018). Caracterización de las mujeres provenientes de Venezuela en situación de prostitución y/o explotación sexual en la zona fronteriza de Norte de Santander y Arauca. Recomendaciones para una respuesta integral. Recuperado de https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/plan_de_respuesta_a_flujos_migratorios_mixtos_desde_venezuela_2018.pdf

Palacios M. (2018). Aguas de la Península. Impactos de la migración de Venezuela en los servicios básicos en el municipio de Maicao. Recuperado de http://www.aguasdelapeninsula.com.co/index.php/2-principal/6-articulo

Ratha, D and Plaza, S. World Bank. Migration and Development: The Role of the World Bank, 2016. Working Draft.

Red de Ciudades Como Vamos. (2017). http://redcomovamos.org/

Reina, M. Mesa, C.A., Ramírez, T. (2018). Elementos para una política pública frente a la crisis de Venezuela. FEDESARROLLO (Centro de Investigación Económica y Social). Reunión Grupo Banco Mundial.

Saenz, J. (2018). Presentación Plan de respuesta sectorial al fenómeno migratorio. Ministerio de Salud y Protección Social. Gobierno de Colombia. Recuperado de https://www.minsalud.gov.co/Lists/Calendario1/DispForm.aspx?ID=851

Sánchez, M. & Sauma, P. (coord.). (2011). Vulnerabilidad económica externa, protección social y pobreza en América Latina. Recuperado de https://www.cepal.org/publicaciones/xml/6/45246/2011_Libro_Vulnerabilidad-1.pdf

Secretaría de Educación de Bogotá. 2016. Encuesta de clima escolar y victimización en Bogotá, 2015. Bogotá D.C.: Secretaría de Educación de Bogotá.

Secretaria Distrital de Integración Social. Presentación caracterización población vulnerable procedente de Venezuela, 2018.

SNE (Servicio Nacional de Empleo). Presentación La apuesta por la empleabilidad en Colombia, 2018.

The World Bank. Colombia policy notes (ID: P163626). Recuperado de http://www.worldbank.org/en/country/colombia

The World Bank. Knomad, Global Knowledge Partnership on Migration and Development. Experts Meeting on the Global Compact on Migration. Overview and Background Papers, 2018. Recuperado de https://www.knomad.org/sites/default/files/2017-12/Experts%20Meeting_Global%20Compact%20on%20Migration.pdf

Ulmer, A. (Marzo 2018) Un Viaje en Una Caravana de la Miseria. Reuters. Recuperado de https://www.reuters.com/investigates/special-report/venezuela-bus-spanish/

UNESCO (Organización De Las Naciones Unidas Para La Educación, La Ciencia Y La Cultura). 2015. La Violencia de Género Relacionada con la Escuela Impide el Logro de Calidad para Todos. Documento De Política 17. Santiago: United Nations Girls' Education Initiative, Education for All Global Monitoring Report y UNESCO. https://es.unesco.org/gem-report/sites/gem-report/files/232107S.pdf

UN High Commissioner for Refugees (UNHCR). Colombia and the influx from Venezuela. Fact sheet March 2018. Recuperado de https://data2.unhcr.org/en/situations/vensit

UN High Commissioner for Refugees (UNHCR). Colombia: HRP/ Plan de Respuesta Humanitaria 2018, 2018. Recuperado de http://www.unhcr.org/news/press/2018/3/5aabd2564/un-launches-2018-appeal-rohingya-refugees-bangladeshi-host-communities.html

UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), Guidance Note on the Outflow of Venezuelans , March 2018, Recuperado de http://www.refworld.org/docid/5a9ff3cc4.html

UN High Commissioner for Refugees (UNHCR). Operations Portal for Refugee Situations. Venezuela situation. June 15, 2018. Recuperado de http://data2.unhcr.org/en/situations/vensit

UN High Commissioner for Refugees (UNHCR). Venezuela situation, responding to the needs of people displaced from Venezuela. Supplementary Appeal. January-December 2018, 2018. Recuperado de http://reporting.unhcr.org/sites/default/files/unhcr%20venezuela%20situation%202018%20supplementary%20appeal.pdf

Universidad del Rosario (2018, Mayo). Retos de la migración venezolana. Mesa retos en salud.

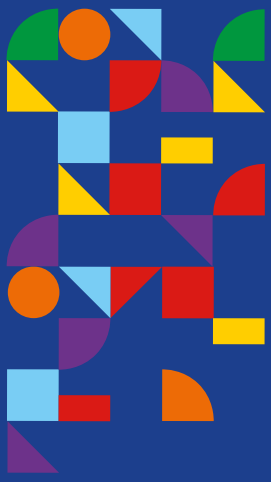
Universidad del Rosario. Flujo migratorio de colombianos a Venezuela: las cifras cuentan. Recuperado de http://www.urosario.edu.co/Centro-de-Estudios-Politicos-e-Internacionales/Documentos/Analisis_coyuntura/Flujo-migratorio-de-colombianos-a-Venezuela/

Universidad Rosario (2018, Mayo) Retos de la migración venezolana. Mesa desafíos y oportunidades laborales.

Universidad Rosario (2018, Mayo). Retos de la migración venezolana. Mesa retos de política migratoria, derechos humanos y seguridad ciudadana.

Universidad Simón Bolívar (USB), la Universidad Central de Venezuela (UCV) y la Universidad Católica Andrés Bello (UCAB) (2017), Encuesta de Condiciones de Vida (ENCOVI) Recuperado de https://politikaucab.net/2018/03/02/encuesta-nacional-de-condiciones-de-vida-encovi-2017/

Weber, S., & Péclat, M. (2017). A simple command to calculate travel distance and travel time. Stata Journal, 17 (4), 962-971. Recuperado de https://libra.unine.ch/Publications/34826.



Migración desde Venezuela a Colombia

IMPACTOS Y ESTRATEGIA DE RESPUESTA
EN EL CORTO Y MEDIANO PLAZO