El futuro es de todos

Gobierno de Colombia

Estrategia de generación de ingresos para la población migrante proveniente de Venezuela y las comunidades de acogida

PNUD

ESTRATEGIA DE GENERACIÓN DE INGRESOS PARA LA POBLACIÓN MIGRANTE PROVENIENTE DE VENEZUELA Y LAS COMUNIDADES DE ACOGIDA

Noviembre 2019

Jessica Faieta
Representante Residente

Alejandro Pacheco
Representante Residente Adjunto

Juliana Correa Patiño
Gerente Nacional de Paz y Desarrollo

Jairo Matallana Villareal
Gerente Nacional de Justicia y Respuesta a Crisis

Paloma Blanch
Jefe de Estabilización y Paz Territorial

David Khoudour
Asesor para la Migración y el Desarrollo

Carlos Alberto Rivera
Lorena Rueda Torres
Comunicaciones Paz, Justicia y Reconciliación

Lina María Montes R.
Diseño y Diagramación

Felipe Muñoz
Gerente de Frontera 2018-2020

Lucas Gómez
Gerente de Frontera 2020-Actual

Carlos Parra
Asesor en Integración Socioeconómica

Los contenidos de este documento pueden ser reproducidos en cualquier medio, citando la fuente

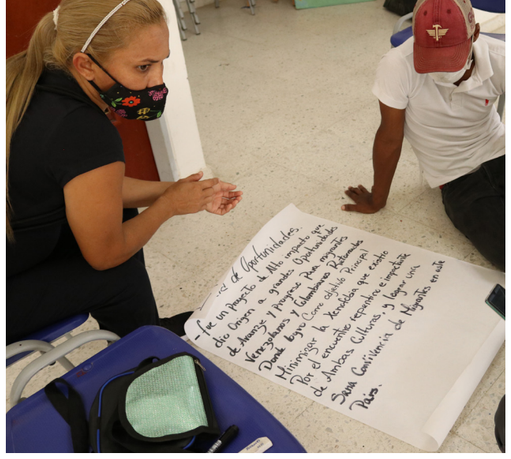
Noviembre de 2020

Este documento fue solicitado por la Gerencia de Frontera con Venezuela de la Presidencia de República de Colombia, con el apoyo técnico y financiero del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). David Khoudour, Asesor para la Migración y el Desarrollo, redactó el documento, bajo la supervisión de Felipe Muñoz, Asesor Presidencial para la Frontera Colombia-Venezuela, con apoyo de diversas entidades del Gobierno Nacional, en especial el Ministerio del Trabajo, gobiernos territoriales, agencias de cooperación y sector privado.

Contenido

Prólogo

1. **Un fenómeno migratorio inédito**
   - Inmigrantes venezolanos
   - Retornados colombianos
   - Movimientos pendulares
   - Migrantes en tránsito
2. **Objetivos de la Estrategia de generación de ingresos**
   - ¿Por qué una Estrategia de generación de ingresos?
   - ¿En qué consiste una Estrategia de generación de ingresos en el contexto actual de crisis migratoria?
3. **Documentación y registro de la población migrante**
   - Regularización de los inmigrantes venezolanos
   - Refugiados y solicitantes de asilo
   - Identificación de los retornados colombianos
4. **Caracterización de la población migrante**
5. **La ruta de empleabilidad**
   - Formalización laboral
   - Convalidación de títulos
   - Certificación de competencias
   - Formación profesional
   - Intermediación laboral
   - Movilidad territorial
   - Lucha contra el trabajo forzoso
6. **La ruta de emprendimiento**
   - Formalización empresarial
   - Capacitación y acompañamiento
   - Financiamiento
   - Fortalecimiento empresarial
7. **Inclusión financiera**
8. **Un enfoque diferencial**
   - Mujeres
   - Grupos étnicos
9. **Desarrollo económico local**
10. **Coordinación interinstitucional**
    - Coordinación horizontal
    - Coordinación vertical
    - Coordinación con el sector privado y la sociedad civil
11. **Cooperación regional e internacional**
    - Cooperación regional
    - Cooperación internacional
12. **Del diseño a la implementación**



RESUMEN EJECUTIVO

La estrategia de generación de ingresos para la población migrante proveniente de Venezuela y las comunidades de acogida ha sido diseñada por la Gerencia de Frontera con Venezuela de la Presidencia de la República de Colombia, con el apoyo del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y en colaboración con las principales instituciones públicas y privadas del país. Reposa en un método pragmático e innovador que busca a la vez, identificar los obstáculos que frenan el proceso de integración socioeconómica de los inmigrantes venezolanos como los retornados colombianos, y eliminar estos obstáculos. Igualmente, tiene como propósito implementar proyectos concretos, con el apoyo de actores del sector privado y de la cooperación internacional, que apuntan a facilitar la formalización laboral y empresarial de las poblaciones migrante y de acogida.

El proceso de elaboración de la Estrategia ha permitido identificar los principales obstáculos que existen a nivel normativo, institucional y presupuestal, que impiden que tanto los inmigrantes venezolanos como los retornados colombianos se inserten de manera productiva en la economía colombiana. Este diagnóstico se elaboró consultando un número amplio de instituciones públicas y privadas colombianas e internacionales (ver Anexo 1). En este proceso, se ha puesto énfasis en dos rutas principales:

- La ruta de empleabilidad: busca promover la formalización laboral mediante una flexibilización de los esquemas de regularización, así como de los mecanismos de convalidación de títulos y certificación de competencias, una oferta mayor de capacitación, un mejoramiento del sistema de intermediación laboral y una lucha más aguda contra el trabajo forzoso.

- La ruta de emprendimiento: reposa en una simplificación de los trámites necesarios para la creación empresarial, un mejoramiento de la formación y del acompañamiento a los emprendedores, un incremento de los financiamientos para proyectos empresariales, y un fortalecimiento de las empresas ya consolidadas.

La estrategia busca también reforzar la inclusión financiera de la población migrante, simplificando los procesos de apertura de cuentas bancarias y ofreciendo educación financiera a quienes lo necesitan. Otra meta es superar obstáculos específicos, que son enfrentados tanto por las mujeres migrantes, como por las comunidades indígenas y afrodescendientes.

A medida que los actores de la Estrategia han ido identificando obstáculos, se ha buscado atacarlos de raíz, mediante un proceso de coordinación interinstitucional. Se han organizado reuniones con las diferentes instituciones involucradas con el propósito de buscar una solución concertada a los problemas identificados durante el proceso de diagnóstico. Esta coordinación institucional demuestra la voluntad de las autoridades públicas colombianas de cumplir con el objetivo de integrar socioeconómicamente a la población migrante proveniente de Venezuela, tal como lo planteado por el Consejo Nacional de Política Económica y Social en su Estrategia para la atención de la migración desde Venezuela (Conpes, 2018). También se ha trabajado de la mano con el Departamento Nacional de Planeación (DNP), para que el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 le apunte al doble objetivo de formalización laboral y empresarial de la población migrante y de las comunidades de acogida (DNP, 2019).

Otra etapa esencial en la implementación de la Estrategia ha sido la creación de una Mesa de trabajo interinstitucional de generación de ingresos para la población migrante proveniente de Venezuela y las comunidades de acogida. El objetivo principal de esta mesa de trabajo es lograr una mejor coordinación interinstitucional para superar los obstáculos administrativos, legales o técnicos que puedan frenar el acceso de la población migrante proveniente de Venezuela al empleo formal y al emprendimiento. En el marco de esta mesa, se crearon cuatro grupos de trabajo enfocados sobre los temas de:

1. Documentación, registro y caracterización.
2. Procesos formativos y educativos.
3. Empleabilidad.
4. Emprendimiento.

La siguiente etapa de la Estrategia de generación de ingresos es el diseño y la puesta en marcha de proyectos pilotos, en particular en las zonas con la mayor concentración de población migrante. Con la contribución de la cooperación internacional, las autoridades públicas colombianas buscan acelerar los procesos de formalización laboral y creación empresarial, con el fin de favorecer la integración socioeconómica de los migrantes, fomentar el desarrollo de las comunidades de acogida y promover la cohesión social.

Un reto importante de la Estrategia es trabajar a nivel local para apoyar el tejido económico de los departamentos fronterizos. En este sentido, debe ser el fruto de un esfuerzo conjunto entre entidades centrales y locales, y con la inclusión de todos los actores empresariales y de la sociedad civil. Es así como la migración puede convertirse en una real oportunidad para la economía y sociedad colombiana.

Los 45 obstáculos identificados, así como las 82 principales acciones para implementar en el marco de esta Estrategia, están resumidos en el cuadro 1.

Prólogo

Colombia ha enfrentado en los últimos años el más grande flujo migratorio de la región al recibir a cerca de un millón ochocientos mil migrantes provenientes de Venezuela que hoy se encuentran en nuestro país con la esperanza de poder rehacer sus vidas y proyectos y permitirse soñar nuevamente con un futuro posible para ellos y sus familias. Su migración ha sido el resultado de las graves condiciones sociales y económicas en su país que les impiden un acceso adecuado a derechos básicos como la salud, la educación y la posibilidad de generar ingresos suficientes para tener una vida digna y estable.

El Gobierno Colombiano no ha sido indiferente a esta situación y desde el comienzo de la crisis migratoria ha promovido la expedición de normas, herramientas y estrategias que permitan a esta población acceder a estos derechos y lograr su integración en nuestra sociedad, en nuestra economía y en nuestra cultura, respondiendo al sentido humanitario y solidario con quienes tenemos lazos ancestrales que nos unen y compromisos que nos obligan a vencer la indiferencia.

Herramientas como el PEP (Permiso Especial de Permanencia) y el PEPFF (Permiso Especial de Permanencia para el Fomento a la Formalización) han permitido a la población migrante venezolana adquirir un estatus migratorio regular en nuestro país lo que ha traído beneficios y procesos de integración exitosos para sus portadores y sus núcleos familiares.

Sin embargo, frente a estas herramientas, era necesario marcar una hoja de ruta que abarcara todos los elementos involucrados en lograr una adecuada integración socioeconómica de la población migrante proveniente de Venezuela y las comunidades de acogida de tal forma que se pudieran identificar y eliminar los obstáculos que no permiten esta integración.

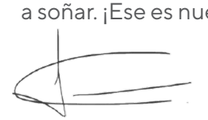
Como respuesta a este desafío, en el año 2019 la Gerencia de Fronteras de la Presidencia de la República diseñó con el apoyo del Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) una estrategia nacional de generación de ingresos que hoy se presenta en este documento y que recopila los principales elementos a considerar para lograr la integración socioeconómica de la población migrante proveniente de Venezuela a través de dos rutas importantes como son: la ruta de empleabilidad que busca la vinculación laboral formal y la ruta de emprendimiento que promueve la creación y el fortalecimiento de empresas para esta población.

La estrategia dejo planteadas algunas recomendaciones e identificó los principales retos y desafíos a afrontar no solo desde el sector público sino también desde el sector privado y de cooperación internacional para lograr los resultados esperados en el proceso de generación de ingresos y de integración de la población migrante venezolana y las comunidades de acogida.

Algunos de esos retos hoy ya han sido superados y constituyen la mejor muestra de que el gobierno colombiano le apuesta a acoger e integrar adecuadamente a esta población y a crecer con sus aportes, conocimientos y compromiso, venciendo los obstáculos y las diferencias.

El mejor ejemplo lo constituye la decisión histórica del gobierno del Presidente Iván Duque de implementar a partir de marzo de 2021, un Estatuto Temporal de Protección para los Venezolanos (ETPV) que otorgará un beneficio temporal de regularización a quienes cumplan los requisitos establecidos y facilitará el tránsito del Régimen de Protección Temporal al Régimen Migratorio Ordinario, permitiendo así que la población migrante acceda a la oferta de servicios del Estado y a una efectiva integración socioeconómica en nuestro país.

Con estos nuevos elementos brindados en el marco del ETPV, la estrategia de generación de ingresos formulada desde la Gerencia de Fronteras adquiere una renovada importancia, pero también un gran desafío para lograr que esa nueva población migrante que estará regularizada sea visible en nuestro país, tenga oportunidades reales y pueda volver a soñar. ¡Ese es nuestro compromiso!



Lucas Gómez
Gerente de la Frontera Presidencia de la República

Prólogo

La migración es un fenómeno que a través del tiempo ha demostrado su contribución al desarrollo de las naciones, ya que guarda una estrecha relación con el mercado laboral y el crecimiento en cada país. De este modo, a pesar de los importantes retos que en los últimos años la creciente migración venezolana ha generado en Colombia, desde el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) creemos firmemente en ver esta situación como una oportunidad de progreso, innovación y desarrollo.

Si bien los efectos de la movilidad humana a corto plazo pueden generar presión en el acceso a bienes y servicios públicos, con políticas y esquemas de gobernanza migratoria y de coordinación intersectorial, se puede capitalizar estos movimientos para entre otras cosas, generar un bono demográfico para el país, una mayor inversión, un mejor recaudo fiscal y nuevos modelos de intercambio cultural y de desarrollo fronterizo.

En efecto, los efectos que la movilidad humana puede tener dependen del contexto y de las condiciones socioeconómicas de la sociedad que los recibe, por lo tanto, es indispensable implementar acciones en el ámbito tanto nacional como territorial, que permitan avanzar en resiliencia y desarrollo sostenible, y aporten al desarrollo de políticas públicas de acogida que capitalicen los efectos positivos de la migración.

De este modo, no podemos dejar de resaltar el papel que el Gobierno colombiano ha venido desempeñando al implementar medidas particularmente afines con la situación de los migrantes venezolanos siendo destacable el proceso de regularización a través del Estatuto de Protección Temporal, medidas de atención humanitaria y de protección para la niñez, atención concreta en salud y educación, y la elaboración de marcos de política pública para la integración socioeconómica de la población migrante y refugiada así como de las comunidades de acogida.

En este contexto, el PNUD en cumplimiento con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y en sintonía con el Pacto Mundial por las Migraciones, así como el Pacto Mundial por los Refugiados, continúa ejerciendo una labor articulada con el Estado colombiano en la apuesta de la integración socioeconómica de la población migrante y refugiada contemplando la superación de brechas y el desarrollo de medidas que contemplen la convivencia pacífica y la ampliación de oportunidades para las comunidades de acogida.

En este sentido, presentamos la Estrategia de Generación de Ingresos para la población migrante y comunidades de acogida elaborada por la Oficina del PNUD en Colombia a solicitud del Gobierno nacional y que busca no solo responder a las necesidades y a la mitigación de barreras para la inserción socioeconómica de la población migrante, sino también servir de marco de orientación para el desarrollo económico local en los territorios de acogida.

Agradecemos la participación y el apoyo de cada uno de los actores involucrados en este gran reto y en el diseño e implementación de esta Estrategia que además de inspirar a los entes del Estado colombiano y a los actores de cooperación internacional, ha sido una hoja de ruta para otros países de la región.

Reconocemos, en suma, la complejidad de esta gran labor, y la importancia de articularnos y sumar esfuerzos tanto desde el sector público, como privado, sociedad civil y cooperación internacional para avanzar en materia de integración socioeconómica. Reiteramos nuestro compromiso firme con seguir aportando en la consolidación de estos avances estratégicos y en la implementación de la presente Estrategia de manera que se pueda avanzar en el propósito común de una Colombia más próspera e incluyente en la que nadie se quede atrás y el país se siga destacando por su vocación de acogida.

Jessica Faieta
Representante Residente PNUD

Estrategia de generación de ingresos para la población migrante proveniente de Venezuela y las comunidades de acogida

Con la llegada de alrededor de 1,729.000[1] migrantes provenientes de Venezuela (1,3 millones de inmigrantes venezolanos y alrededor de 400.000 retornados colombianos), Colombia está enfrentando una situación inédita en la historia del país, e incluso de América Latina y el Caribe. Esta llegada masiva de migrantes plantea una serie de retos para el gobierno colombiano y la cooperación internacional.

El primero de estos retos ha sido enfrentar la crisis humanitaria engendrada por la situación de vulnerabilidad en la cual se encuentra la población migrante. En muchos casos, los migrantes llegan con muy pocos recursos, debido a la pérdida del poder adquisitivo de los salarios en Venezuela, a la hiperinflación que se ha traducido en una fuerte erosión del ahorro nacional y a la depreciación drástica del bolívar como consecuencia del fenómeno inflacionario. A esto se suman las pésimas condiciones sanitarias en las cuales se encuentra la población venezolana, lo que se ha manifestado por numerosos casos de desnutrición, en particular entre los niños, niñas y adolescentes (NNA), y de enfermedades crónicas.
Frente a esta situación, las autoridades públicas colombianas, con el apoyo de la cooperación internacional y de la sociedad civil, han brindado una ayuda humanitaria importante, que ha permitido suplir las necesidades básicas de la población migrante. Se han creado comedores para alimentar a los más necesitados, se ha vacunado y se han abierto las puertas de los hospitales públicos a toda la población proveniente de Venezuela que lo necesitaba, se ha buscado proveer alojamiento de emergencia en las principales zonas receptoras y se ha facilitado el acceso de todos los NNA a las escuelas del país.

Pero frente a la situación de vulnerabilidad en la cual se encuentra una gran parte de la población migrante y el riesgo de tensiones xenofóbicas que se empiezan a ver en diferentes sectores del país, es importante para Colombia promover la integración socioeconómica de la población migrante, facilitando su acceso a empleos formales y apoyando el proceso de creación empresarial.

En este contexto, la Gerencia de Frontera de la Presidencia de la República, con el apoyo del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y en colaboración con las principales instituciones públicas y privadas del país, ha diseñado esta Estrategia de generación de ingresos para la población migrante proveniente de Venezuela y las comunidades de acogida.

1 Migración Colombia. Cifra al 31 de diciembre de 2020.

1.

Un fenómeno migratorio inédito

La situación migratoria en América Latina se parece cada día más a la crisis humanitaria engendrada por el conflicto sirio. Desde el 2015, cuando el gobierno de Nicolás Maduro decidió expulsar a varios miles de ciudadanos colombianos y que la crisis política, económica y social se agudizó, son más de 4 millones de migrantes venezolanos que han salido de su país. Un tercio de ellos se encuentra en Colombia. Esto se puede explicar, por un lado, por la proximidad geográfica y cultural entre los dos países vecinos, que comparten 2.219 kilómetros de frontera común. Por otro lado, la fuerte presencia de una comunidad colombiana en Venezuela, en razón de la abundancia económica del país petrolero a partir de los años 1970 y del conflicto armado en Colombia, se ha traducido en un alto número de retornados colombianos hacia su país de origen (o de origen de los padres, para los colombianos de segunda o tercera generación).

Inmigrantes venezolanos

Al 31 de agosto de 2019, el número de venezolanos en Colombia, según ***Migración Colombia***, era de 1.488.373, o sea alrededor del 3% de la población colombiana. Entre los inmigrantes venezolanos el 50,5% se encontraba en situación regular y el 49,5% en situación irregular (cuadro 2). El proceso de regularización masiva que se ha llevado a cabo desde agosto de 2017, con la implementación de un *Permiso Especial de Permanencia (PEP)*, contribuyó a incrementar significativamente el número de venezolanos en situación regular; Sin embargo, la proporción de migrantes en situación regular ha bajado del 63% al 31 de enero de 2019 al 50,5% al 31 de agosto. Este cambio de tendencia se debe en particular por la casi ausencia de mecanismos de regularización en 2019.

Para diciembre de 2020, las tendencias son similares, de un total de 1.729.537 migrantes venezolanos, 762.823 se encontraban en condición migratoria regular y 966.714 en condición irregular. De los 1.408.055 inmigrantes venezolanos en Colombia (al 30 de junio de 2019), el 51,7% era de sexo masculino y el

De los 1.408.055 inmigrantes venezolanos en Colombia (al 30 de junio de 2019), el 51,7% era de sexo masculino y el 48,3% de sexo femenino (cuadro 3). Esta distribución cambia con la edad. Hasta los 49 años la mayoría de la población venezolana en situación regular era masculina (52,6%). En cambio, la población mayor de 50 años era mayoritariamente femenina (56,9%). Otra característica importante de los venezolanos es que la mayoría está en edad de trabajar. Así, el 83,3% de los inmigrantes venezolanos tenía entre 18 y 59 años, de los cuales el 40% tenía entre 18 y 29 años. Esta composición demográfica significa un incremento en la oferta de mano de obra en Colombia que, si está bien aprovechada, puede representar una oportunidad para la economía colombiana. Para el año 2020, la cifra de inmigrantes venezolanos en edad de trabajar es de 1.729.539, esta cifra aumenta un 19% debido al mayor número de venezolanos en el país (cuadro 3.1). *(Ver cuadros 2 y 3 y 3.1 en Anexos)*

Retornados colombianos

Dado que la mayoría de los migrantes colombianos en el exterior tienen cédula de ciudanía colombiana y pueden entrar y salir libremente del territorio, no existen estadísticas fiables sobre cuántos ciudadanos colombianos han retornado de Venezuela en los últimos años. A esto, se suma la dificultad de que muchos colombianos que emigraron a Venezuela desde los años 1970 tuvieron hijos allá y que estos también son colombianos, al menos en teoría. En práctica, no todos los migrantes colombianos hicieron lo necesario para que sus hijos tuvieran la nacionalidad colombiana y, por ende, los hijos de colombianos que entran al territorio sin identificación colombiana son registrados como venezolanos, no colombianos. Y en muchos casos, por falta de identificación, se encuentran en situación irregular. Finalmente, cabe aclarar que los hijos o hijas de colombianos nacidos en el exterior y con nacionalidad colombiana, no deberían ser llamados "retornados", ya que no nacieron en Colombia. Sería más apropiado llamarlos "inmigrantes colombianos nacidos en Venezuela". Pero, por comodidad, se incluye a esta población colombiana proveniente de Venezuela en la categoría de los retornados colombianos.

Si bien existe un, este presenta todavía un panorama muy incompleto. Así, el RUR registraba a tan solo 6.409 retornados colombianos provenientes de Venezuela (muchos de ellos tienen doble nacionalidad) entre noviembre de 2013 y 30 de abril de 2019 (cuadro 4). Una razón de esta cifra tan baja se debe al hecho de que, como los colombianos con cédula de ciudadanía no necesitan trámites específicos para entrar a Colombia, muchos no están registrados en ningún sistema. Otra razón está relacionada con el propósito mismo del RUR que sirve para que los colombianos en el exterior manifiesten su interés de retornar al país. Los que no están interesados en los programas de apoyo, o que no los conocen, no tienen por qué registrarse. La definición restrictiva que las autoridades colombianas dan a la categoría de "retornados" en el marco de la Ley 1565 de 2012 también limita el número de personas registradas. La Ley Retorno supone que los retornados deben ser mayores de edad y haber permanecido en el extranjero por lo menos tres años. No pueden tampoco haber residido más de 12 meses en Colombia después de haber retornado. Estos requisitos hacen que una parte de los retornados no están contabilizados en el RUR. En este sentido, el porcentaje de rechazo sobre el período 2013-2019 es más elevado para las solicitudes procedentes de Venezuela (52%) que para el resto de las solicitudes (21%).

A pesar de estas restricciones, las solicitudes procedentes de Venezuela representan el 64% de todas las solicitudes de retorno registradas en el RUR entre noviembre de 2013 y 30 de abril de 2019 (Estados Unidos y España son los dos otros principales países de procedencia de las solicitudes de retorno). Estas solicitudes han crecido significativamente desde 2013 con un pico en el año 2017 (8.239 solicitudes, entre las cuales solo 2.512 fueron aprobadas por las autoridades colombianas, o sea el 37%).

Según estimaciones recientes realizadas a partir de datos de la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) del DANE y de la Registraduría Nacional del Servicio Público, había a finales de octubre de 2019 alrededor de 795.234 retornados colombianos provenientes de Venezuela. El 43% de ellos, o sea 344.729 personas, son retornados en el sentido estricto de la palabra, es decir que nacieron en Colombia, migraron a Venezuela y volvieron a Colombia. El 57% restante, o sea 450.505 personas, son colombianos de segunda o tercera generación, nacidos en Venezuela y que migran a Colombia en la mayoría de los casos por primera vez. Una parte de estas 450.505 personas ya tienen la nacionalidad colombiana; otra parte no la tienen, pero sí tienen derecho a doble nacionalidad. Es probable que una parte de esta población con derecho a doble nacionalidad ya esté contabilizada entre los migrantes venezolanos. *(Ver cuadro 4 en Anexos)*

Movimientos pendulares

Otro fenómeno característico de la crisis migratoria venezolana actual es el tema de la llamada migración pendular (aunque en realidad no se trata de "migración", ya que las personas siguen viviendo en su país de origen). Debido a la situación económica y social en Venezuela, un número elevado de ciudadanos venezolanos cruza cada día la frontera con Colombia para alimentarse en los varios comedores que se encuentran a lo largo de la frontera, para recurrir a los servicios de salud o para buscar oportunidades laborales, en la gran mayoría de los casos informales, en Colombia.

Para facilitar este proceso, las autoridades colombianas diseñaron una Tarjeta de Movilidad Fronteriza (TMF), que permite a sus portadores cruzar cada vez que quieren la frontera, sin tener que volver a hacer todos los tramites. Al 27 de octubre de 2019, Migración Colombia había aprobado 4.410.427 Tarjetas de Movilidad Fronteriza. En el año 2020, esta cifra tiene un aumento importante, a diciembre de ese año se habían aprobado 2.569.350 TMF para mujeres y 2.412.350 TMF para hombres, para un total de 4.981.700 TMF aprobadas.

Estos movimientos pendulares generan una serie de dificultades para los departamentos fronterizos de Colombia debido a la presión muy fuerte sobre los servicios públicos de la región. Así, muchos niños, niñas y adolescentes cruzan cada día la frontera para estudiar en los colegios colombianos. Asimismo, frente a la debilidad del sistema de salud en Venezuela, muchas personas van a Colombia para que las atiendan en los hospitales de las ciudades fronterizas. Esto se traduce en costos adicionales para los departamentos concernidos. Por otro lado, miles de individuos cruzan cada día la frontera en busca de oportunidades laborales, en la gran mayoría de los casos en el sector informal. Este fenómeno puede generar tensiones con la población local, que no siempre ve con buenos ojos esta competencia laboral informal.

Cabe anotar que con el cierre de la frontera por parte de Nicolas Maduro entre febrero y junio 2019, los pasos diarios de frontera bajaron de manera significativa, aunque la migración irregular (por la trocha) creció durante el mismo período. Con la reapertura de los pasos fronterizos entre Venezuela y Colombia desde el 8 de junio de 2019, se ha presentado un nuevo incremento de los movimientos pendulares entre los dos países.

Aunque la Estrategia de generación de ingresos se orienta principalmente hacia la población que se asienta en el territorio colombiano, no puede obviar este fenómeno, el cual afecta la población de acogida y contribuye a generar tensiones xenofóbicas en los departamentos fronterizos.

Migrantes en tránsito

La migración de tránsito es otra de las características del fenómeno migratorio actual. Muchos migrantes provenientes de

Venezuela cruzan el territorio colombiano con el propósito de migrar a otro país de la región. En la mayoría de los casos, se dirigen hacia la frontera ecuatoriana, sea para quedarse en ese país, o para dirigirse a Argentina, Chile o Perú.

Para facilitar el proceso de tránsito y para evitar congestiones a la frontera con Ecuador, las autoridades migratorias colombianas crearon en diciembre del 2018 un Permiso de Ingreso y Permanencia Transito Temporal (PIP-TT), que permite a los migrantes en tránsito cruzar el territorio colombiano con documentos oficiales. Entre el 21 de diciembre de 2018 y el 27 de octubre de 2019, Migración Colombia había otorgado 357.412 PIP-TT. En 2019, han sido en promedio 1.186 venezolanos quienes han entrado cada día a Colombia con PIP-TT hasta el 27 de octubre.

En total, de los 1.021.983 migrantes venezolanos en tránsito que pasaron por Colombia en el 2018, el 69,5% salió del país por el puesto migratorio de Rumichaca – Ipiales, dirigiéndose hacia Ecuador; el 22,4% salió por avión desde el aeropuerto Eldorado de Bogotá y el 8,1% restante por otros puntos de salida. En 2019, hasta el 27 de octubre, se registraron 758.849 salidas de venezolanos. El 60,1% salió por el ´puesto migratorio de Rumicacha – Ipiales. Esta mayor proporción de salidas hacia Ecuador es la consecuencia de un endurecimiento de las condiciones de entrada en Ecuador. En cambio, con un 28.8% de salidas desde el aeropuerto Eldorado de Bogotá, ha habido una mayor proporción de venezolanos dirigiéndose a destinos más lejanos, reflejando la diversidad de los países de destino de la población venezolana.

Si bien los migrantes en tránsito no tienen vocación para quedarse en Colombia, las trabas puestas por otros países y las dificultades financieras hacen que, en algunos casos, esta población tenga que quedarse en Colombia más tiempo de lo previsto, lo que genera dificultades en los departamentos de tránsito, y en primer lugar Nariño, debido a la falta de alojamiento y oportunidades laborales para esta población.

2.

Objetivos de la Estrategia de generación de ingresos

La integración socioeconómica de la población migrante ha sido una constante preocupación del gobierno colombiano:

- El Conpes 3950 de 2018, que define la Estrategia para la atención de la migración desde Venezuela, insiste sobre la importancia de integrar "los migrantes a las actividades productivas y económicas del país". También plantea la necesidad de "diseñar estrategias para mejorar la situación laboral de la población migrante procedente de Venezuela", mediante acciones para "reducir las barreras para el acceso al mercado laboral formal".

- El Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 (DNP, 2019), en su Pacto por la legalidad, reafirma que el fenómeno migratorio proveniente de Venezuela "amerita un tratamiento específico y la adopción de una estrategia integral y de largo plazo, no solo para la gestión y atención del flujo migratorio, sino para la integración económica y social de los migrantes procedentes de Venezuela".

- El Comité Consultativo para la Regla Fiscal, en su reunión del 27/03/2019 (Acta N°.011), "concuerda en que el choque migratorio genera costos fiscales transitorios de gran cuantía en el corto plazo [...], pero con efectos positivos sobre productividad, crecimiento y recaudo tributario en el largo plazo".

- El Comité también muestra que "los dividendos económicos de la migración se materializarán gradualmente en la medida en que la población venezolana se integre a la actividad económica e ingrese, sobre todo, a la formalidad". Para enfrentar este choque migratorio y facilitar el proceso de integración de los migrantes a la actividad económica, el Comité aceptó abrir un espacio adicional de déficit de,

respectivamente, 0,5%, 0,4%, 0,3%, 0,2% y 0,1% del PIB para el periodo 2019-2023. Afirma que este mayor espacio fiscal no compromete la sostenibilidad fiscal del país.

- El Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2019), en su Marco fiscal de mediano plazo 2019, resalta la necesidad de diseñar e implementar "políticas que permitan integrar a la población migrante de Venezuela al mercado laboral, evitando que factores como la discriminación impidan el aprovechamiento de su conocimiento y habilidades para el desarrollo productivo de Colombia".

- La Alta Consejería para la Gestión del Cumplimiento ha puesto la integración socioeconómica de la población migrante entre sus objetivos transformacionales. Eso implica el diseño y monitoreo de varios indicadores apuntando a una mayor tasa de migrantes venezolanos en situación regular, así como a un incremento de la proporción de migrantes en situación regular con acceso a un empleo formal.

La Estrategia de generación de ingresos para la población migrante proveniente de Venezuela y las comunidades de acogida constituye una respuesta concreta a esta preocupación. No solo responde a una lógica humanitaria de reducción de los niveles de vulnerabilidad socioeconómicos de los migrantes, sino que busca maximizar la contribución de esta población a la economía colombiana y a promover la cohesión social gracias a iniciativas que beneficien también a las comunidades de acogida.

¿Por qué una Estrategia de generación de ingresos?

La falta de recursos económicos es un factor de pobreza y de vulnerabilidad. Muchos migrantes provenientes de Venezuela no pueden satisfacer sus necesidades básicas en materia de alimentación, salud y vivienda. Los niños, niñas y adolescentes (NNA) están particularmente afectados por esta situación que frena su desarrollo físico y mental. Esta vulnerabilidad conduce una parte de la población migrante a buscar actividades informales para sobrevivir. Pero además de estas actividades informales, existen riesgos de ver a un número creciente de migrantes incorporarse a grupos criminales o insurgentes, a practicar actividades ilegales o a caer en la prostitución.

La vulnerabilidad de la población migrante representa también un riesgo para la economía colombiana. En primer lugar, algunos empleadores tienen la tentación de contratar una mano de obra dispuesta a trabajar por debajo del salario mínimo y sin el beneficio de las prestaciones sociales. Esta situación de explotación laboral genera una competencia desleal para los trabajadores colombianos que no están dispuestos a aceptar tales condiciones. Este riesgo de desplazamiento laboral es aún más significativo para los trabajadores colombianos cuyas competencias son parcial o totalmente sustitutas de la mano de obra proveniente de Venezuela, o sea, en la mayoría de los casos, aquellos que cuentan con los menores niveles de educación. Las empresas que cumplen con las normas laborales también se ven afectadas por el comportamiento de estos empresarios inescrupulosos, ya que se vuelven menos competitivas.

Por otro lado, la falta de ingresos que afecta la población migrante significa que el Estado colombiano tiene que proveerle asistencia humanitaria. Esta asistencia es necesaria, pero representa un costo financiero para los contribuyentes colombianos, incluso si la comunidad internacional ha apoyado Colombia en esta tarea. Asimismo, los migrantes que no tienen fuentes estables de ingresos no pueden contribuir al esfuerzo tributario de su país de acogida. Esta doble presión sobre las finanzas públicas (más gastos por un lado y menos recaudo per cápita por el otro) se traduce en un aumento progresivo del déficit fiscal.

Esta situación puede afectar la cohesión social, en particular en áreas de fuerte concentración de la población migrante, es decir principalmente los departamentos que comparten frontera con Venezuela. La competencia laboral, la presencia cada vez más visible de migrantes en la calle y el incremento – real o percibido – de la inseguridad representan algunos de los factores que pueden contribuir al aumento de la xenofobia en Colombia, aunque por el momento esta ha sido relativamente limitada.

Es en este contexto que el gobierno colombiano, con el apoyo de diferentes actores de la sociedad civil (academia, empresarios, sindicatos, ONGs ...), ha desarrollado una estrategia de generación de ingresos que busca beneficiar tanto a la población migrante (inmigrantes venezolanos y retornados colombianos) como a las comunidades locales. La integración de los migrantes al mercado laboral colombiano significa no solo un aumento de la mano de obra, sino también más recursos para el consumo (alimentos, ropa, vivienda, etc.), lo cual a su vez genera nuevos empleos para la economía. y se traduce en un aumento de los recursos tributarios sobre el consumo, a través el IVA. Asimismo, los migrantes que tienen empleos formales o que registran empresas aportan cada mes al sistema de protección social del país y pagan impuestos que alimentan las cuentas del Estado. A la postre, la integración económica de los migrantes significa una menor presión sobre los programas sociales del Estado, así como más recaudo tributario.

¿En qué consiste una Estrategia de generación de ingresos en el contexto actual de crisis migratoria?

Mientras la ayuda humanitaria busca satisfacer las necesidades básicas de la población migrante, en particular la alimentación, la salud y la vivienda, una estrategia de generación de ingresos apunta a que sus beneficiarios logren alcanzar su subsistencia de manera autónoma y sostenible. De hecho, los migrantes enfrentan una serie de trabas que frenan su integración en el mercado laboral colombiano o los impiden crear sus propios negocios. En este sentido, la ausencia de un estatus regular representa un obstáculo mayor para conseguir un empleo o crear una empresa. Pero incluso los migrantes en situación regular tienen dificultades para tener acceso al empleo formal, para convalidar sus títulos académicos, cuando los tienen, o para obtener condiciones decentes de trabajo. Por otro lado, los migrantes suelen sufrir de discriminación y tienden a ser víctimas de explotación laboral. Esta situación es aún más aguda en el caso de las mujeres migrantes y de las minorías étnicas.

En el contexto actual de crisis migratoria, la Estrategia de generación de ingresos tiene que orientarse hacia los inmigrantes venezolanos, tanto en situación regular como irregular, así como los retornados colombianos. Aunque estos últimos no tienen los mismos problemas en materia de estatus migratorio que los inmigrantes venezolanos, enfrentan retos similares en lo que respecta la integración socioeconómica, y por esto tienen que ser también el foco de la acción pública, tanto a nivel nacional como local. Además de la población migrante, la Estrategia no debe olvidar las comunidades de acogida, las cuales hacen frente a una llegada masiva de población proveniente de Venezuela y pueden en ciertos casos sentirse abandonadas por las autoridades públicas. Una política exclusivamente enfocada sobre la población migrante presentaría

el riesgo de incrementar la frustración de la población local y podría ser un factor de rechazo por parte de esta población. En el contexto actual de crisis migratoria, una Estrategia de generación de ingresos también debe buscar oportunidades económicas para las comunidades donde se concentra la mayor parte de la población migrante y apuntar a favorecer la cohesión social y la convivencia ciudadana.

La Estrategia de generación de ingresos para la población migrante proveniente de Venezuela y las comunidades de acogida debe buscar atender de manera prioritaria a la población en edad de trabajar a través de acciones encaminadas a reducir la vulnerabilidad económica de los hogares de migrantes o viviendo en comunidades con una fuerte densidad migratoria, o sea en prioridad los municipios fronterizos.

A diferencia de los subsidios o de los programas de transferencias monetarias (condicionadas o no), la Estrategia se debe apoyar en esquemas que busquen mejorar la capacidad productiva de los beneficiarios, a través de mecanismos de regularización migratoria, de convalidación de títulos y de certificación de competencias, de capacitación o de acceso a créditos para financiar proyectos empresariales. La prioridad de tal estrategia es el acceso al sector formal, el cual provee condiciones de trabajo más decentes tanto a los trabajadores como a los empresarios. También implica que el estado colombiano beneficia de más ingresos tributarios en el mediano y largo plazo, los cuales permiten a su vez incrementar la inversión en programas de desarrollo local y de cohesión social que beneficien a toda la población.

3.

Documentación y registro de la población migrante

Frente a la llegada masiva de migrantes provenientes de Venezuela y para facilitar su proceso de integración socioeconómica, el gobierno colombiano ha llevado a cabo un proceso muy avanzado de regularización de la población venezolana en situación irregular y de identificación de la población colombiana proveniente de Venezuela (retornados nacidos en Colombia e hijos de colombianos nacidos en Venezuela).

Regularización de los inmigrantes venezolanos

El proceso de regularización de una parte de los inmigrantes en situación irregular, en particular a través de la implementación del Permiso Especial de Permanencia (PEP), ha sido una etapa esencial para favorecer su integración en la economía y sociedad colombiana. Pero, frente a la llegada diaria de nuevos migrantes, los mecanismos de regularización tienen que seguir vigentes y extenderse a una parte creciente de la población venezolana en Colombia.

El PEP fue creado en el 2017 con el propósito de regularizar a los inmigrantes venezolanos. Las dos primeras olas de regularización (PEP I y PEP II) estaban dirigidas a los ciudadanos venezolanos que habían entrado a Colombia con un pasaporte y que, en la mayoría de los casos, se quedaron más allá de los plazos autorizados (tres meses, renovables una vez). Pero, debido a las dificultades y costos elevados para conseguir un pasaporte en Venezuela, un gran número de venezolanos entraron a Colombia “por la trocha”, o sea sin pasar por los puestos de control migratorio, lo que contribuyó a incrementar el número de inmigrantes en situación irregular.

Para remediar a este problema, se decidió realizar un censo voluntario de la población venezolana en

situación irregular, a través del Registro Administrativo de Migrantes Venezolanos (RAMV). El RAMV se realizó entre abril y junio de 2018. Permitió colectar datos valiosos en cuanto a la población venezolana y abrió la puerta a la tercera ola de regularización (PEP III). Una cuarta ola de regularización (PEP IV) corrió del 27 de diciembre de 2018 al 27 de abril de 2019. Finalmente, el PEP V, destinado a los solicitantes de la condición de refugiado a quienes se le negó esta condición, se abrió entre el 24 de mayo y el 22 de julio.

Desde agosto de 2017 y a febrero de 2020, se habían entregado 691.500 PEP. El cuadro 5 muestra los detalles de este proceso de regularización.

Aunque la mayoría de los migrantes venezolanos se encontraba inicialmente concentrada en los departamentos fronterizos, con el tiempo se ha desplazado más hacia el interior de las tierras, en particular hacia las grandes ciudades como Bogotá, Medellín, Cali y Barranquilla. A finales de mayo de 2019, casi la mitad de los migrantes venezolanos con PEP (49,3%) se encontraba en tan solo tres departamentos: el 28,4% en la capital colombiana, el 12% en Antioquia y el 8,9% en Norte de Santander (cuadro 6). En total, el 20,5% de los portadores de PEP se encontraban en uno de los seis departamentos de la frontera con Venezuela, mientras que el 79,5% está en el resto del país. Sin embargo, en porcentaje de la población, los departamentos fronterizos siguen siendo los que concentran la mayor parte de la población migrante. Así, Amazonas, a pesar de no tener frontera con Venezuela es el departamento con la mayor densidad de población con PEP (los portadores de PEP representan el 8,6% de su población total), seguido por Arauca (5,3%), Norte de Santander (3,8%) y La Guajira (3,7%).

Si bien las autoridades colombianas han llevado a cabo un proceso de regularización casi único en el mundo, tampoco se puede olvidar que el 40% de la población venezolana se encuentra todavía en situación irregular (ver cuadro 2). El principal obstáculo a la regularización es el hecho de que una gran parte de los venezolanos irregulares entraron sin autorización al país y que no cumplen las condiciones para sacar un PEP. De hecho, a pesar de la generosidad del gobierno colombiano, **los mecanismos de regularización que se han implementado son relativamente rígidos y no permiten hacer frente al flujo permanente de inmigrantes venezolanos.** *(Ver cuadros 5 y 6 en Anexos)*

Es por tanto preciso que el gobierno colombiano siga con el proceso de regularización y lo flexibilice aún más para que la proporción de migrantes en situación regular siga creciendo. Se debería en particular **diseñar una estrategia de regularización, que podría inspirarse del PEP III, para los inmigrantes venezolanos que siguen llegando en 2019,** en la mayoría de los casos, sin pasaporte (en razón de los altos costos y de la demora para conseguir uno). Este proceso, basado en un registro de los inmigrantes venezolanos, es el más eficaz para que la población venezolana se inserte con éxito en el mercado laboral formal y contribuya al crecimiento económico de su país de acogida (Clemens et al., 2018).

Por otro lado, está el tema de los PEP que tienen una vigencia de dos años. Migración Colombia ya ha iniciado una fase de renovación para el PEP I, el cual llegaba a vencimiento a partir del 2 de agosto de 2019 (los primeros PEP fueron emitidos el 3 de agosto de 2017). Debido a la inestabilidad en Venezuela, y para que los portadores de PEP afectados no vuelvan a caer en una situación de irregularidad, no existe otra alternativa que la de **seguir renovando los diferentes PEP cuando lleguen a vencimiento para generar estabilidad a sus portadores.** Se puede aprovechar este proceso para llevar a cabo una caracterización detallada de las personas que van a extender o renovar su PEP (ver Sección 4).

Finalmente, la multiplicación de los Permisos Especiales de Permanencia y la creación de nuevos permisos especiales, como un permiso de trabajo o un permiso de estudio, genera incertidumbre tanto para la población venezolana en Colombia como para las diferentes entidades públicas y privadas que tienen que lidiar con inmigrantes. Por esto, sería bueno **definir un mecanismo para regularizar migrantes venezolanos que no dependa de la vigencia del PEP anterior, por ejemplo, a través de un estatus migratorio transitorio.** Esta fórmula está analizada por el Ministerio de Relaciones Exteriores y podría venir a remplazar los diferentes permisos establecidos estos dos últimos años. *(Ver recuadro 1 en Anexos)*

Otra barrera a la regularización resulta del costo de las visas y cédulas de extranjería. Aunque el PEP tenía inicialmente como propósito facilitar la transición de los inmigrantes venezolanos hacia la regularización plena, lo cual implica acceder a una visa y una cédula de extranjería, en la práctica, el PEP se ha convertido en una herramienta que permite beneficiar de casi todos los mismos beneficios que una visa, pero sin costo. De hecho, una visa que permite trabajar en Colombia cuesta en promedio 230 dólares estadounidenses, o sea unos 770.000 pesos colombianos (al 31 de mayo de 2019). Esto incluye no solo visas de trabajo, sino también visas como la de conyugue o padres de hijos colombianos. A esta suma hay que añadir los 52 dólares (alrededor de 175.000 pesos) correspondientes al pago del estudio de la solicitud de visa. Una cédula de extranjería, por su lado, cuesta 196.000 pesos. En total, sacar una visa y una cédula de extranjería cuesta entonces aproximadamente 1.141,000 pesos colombianos.

Esta suma, que es superior al salario mínimo mensual colombiano (877.802 pesos en 2020), explica porque muchos venezolanos prefieren sacar un PEP, incluso cuando cumplen con todos los requisitos para beneficiar de una visa. También permite entender por qué solo se hicieron 236 solicitudes de cancelación del PEP por posterior otorgamiento de visa en 2019. Ahora bien, la principal diferencia entre los dos es que el PEP no permite acumular tiempo de residencia, lo que representa un freno a la integración en el largo plazo. Pero a corto plazo, para la mayoría de los venezolanos con pocos recursos, el PEP es mucho más ventajoso.

Por eso, es importante que más allá del proceso de regularización que se está llevando a cabo a través del PEP (recuadro 1), se busque favorecer la transición hacia estatus migratorios que permitan a sus beneficiarios tener acceso en el mediano y largo plazo a la residencia en Colombia. Eso significa en particular que **las autoridades migratorias colombianas deben bajar los costos de las visas y de las cédulas de extranjería o que apliquen tarifas especiales para poblaciones específicas.**

Refugiados y solicitantes de asilo

En el contexto actual de crisis migratoria, habría que esperar que una parte de la población huyendo de Venezuela tenga acceso al estatus de refugiado. Sin embargo, y **a pesar de la situación humanitaria en Venezuela, Colombia ha concedido la condición de refugiado a muy pocos solicitantes de asilo en los últimos años** (cuadro 7). En los últimos cuatro años, 129 personas han visto su condición de refugiado validada por las autoridades colombianas, lo que corresponde a 54 casos (o sea, un promedio de 2,4 personas por caso). El dos tercios de los casos corresponde a solicitudes venezolanas. A pesar del fuerte incremento de solicitudes provenientes de ciudadanos venezolanos (82 en 2015; 1624 en 2018), el número de solicitudes venezolanas reconocidas ha bajado con el tiempo (12 en 2015; 10 en 2018). En total, la tasa de reconocimiento de la condición

de refugiado es apenas del 1,8% para todos los solicitantes y del 1,4% para los venezolanos.

Además del bajo número de personas cuya solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado haya sido concedida por las autoridades, **los tiempos para dar una respuesta a los solicitantes son muy demorados.** El proceso puede durar hasta dos años. Mientras tanto los solicitantes de asilo benefician de un salvoconducto de permanencia (SC2) de tres meses, renovable, que les permite estar en situación regular, tener acceso a servicios de salud de emergencia e inscribir a sus hijos en la escuela. En cambio, el salvoconducto no les permite tener un empleo remunerado (ver más adelante).

Considerando las dificultades para ver su condición de refugiado reconocida por las autoridades colombianas y en un contexto de fuerte crecimiento de las solicitudes, parece necesario **agilizar el proceso de reconocimiento de la condición de refugiado** para reducir el tiempo de respuesta, reforzando el equipo a cargo del examen de las solicitudes y organizando entrevistas con más frecuencia en particular en los departamentos fronterizos, donde se concentra el mayor número de solicitudes. También es importante **flexibilizar las condiciones de acceso al estatus de refugiado** para que un número mayor de solicitantes de asilo vean su solicitud aprobada.

Otra opción viable en el contexto actual, podría ser, siguiendo el ejemplo de Chile, la adopción de una visa humanitaria que permita acelerar el proceso de regularización de los inmigrantes venezolanos y los facilite el acceso al mercado laboral. *(Ver cuadro 7 en Anexos)*

Identificación de los retornados colombianos

Aunque, en teoría, los ciudadanos colombianos llegando del exterior no necesitan procesos de regularización, **un número significativo de colombianos de segunda o tercera generación no tienen la documentación necesaria para comprobar su ciudadanía colombiana.** Eso pasa en general porque sus padres no los registraron en los consulados colombianos cuando nacieron. Esta situación es relativamente frecuente entre las parejas mixtas colombo-venezolanas. El resultado es que, en algunos casos, estos inmigrantes colombianos nacidos en Venezuela tienen dificultades para identificarse como ciudadanos colombianos. Mientras tanto, los que han tenido que entrar al país con sus documentos venezolanos y se encuentran ahora en situación irregular están en la misma situación que los demás inmigrantes venezolanos y deben encontrar una forma de regularizar su situación. En este caso, existen dos posibilidades: la primera es seguir los pasos de los venezolanos que se quieran regularizar y optar, cada vez que sea posible, por un PEP; la segunda es buscar identificarse como colombiano en la ***Registraduría Nacional del Estado Civil.***

Para los colombianos retornados o los inmigrantes colombianos de segunda o tercera generación con documentos, los tramites son más sencillos, ya que son ciudadanos colombianos y tienen los mismos derechos que el resto de la población colombiana. No obstante, muchos de ellos ya no tienen vínculos con Colombia y para los que han migrado hace mucho tiempo o que han nacido en Venezuela, la integración socioeconómica puede presentar tantos retos como para los inmigrantes venezolanos. En este sentido, **un acompañamiento psicosocial puede ayudar a la población retornada a insertarse en una sociedad colombiana que en muchos casos desconocen.**

Por otro lado, el Programa *Colombia Nos Une* tiene una serie de programas orientados hacia la población retornada. La Ley 1565 de 2012 define cuatro tipos de retorno:

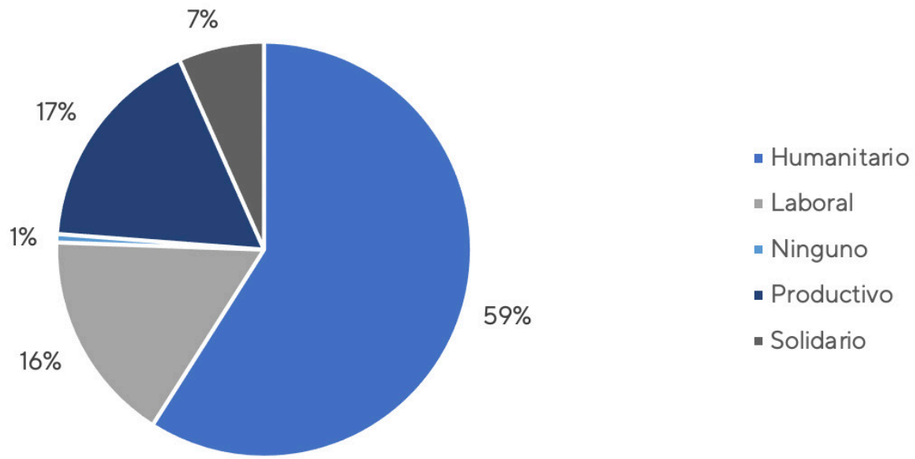
- **Retorno productivo:** los retornados interesados en crear sus propios negocios pueden beneficiar de asesoría para proyectos empresariales y de orientación sobre posibles fuentes de financiamiento;
- **Retorno laboral:** los retornados interesados en utilizar las competencias y la experiencia adquiridas en el exterior tienen la posibilidad de recibir orientación ocupacional y capacitación;
- **Retorno humanitario:** cuando se presentan situaciones de fuerza mayor, como la deportación, o causas especiales, que ponen en peligro a las personas y sus familias, los retornados benefician del acompañamiento necesario para su reintegración en Colombia;
- **Retorno solidario:** para los colombianos víctimas del conflicto armado interno, así como los retornados en condición de pobreza extrema, existen programas de orientación y apoyo financiero.

Entre las 6.409 solicitudes de retorno procedentes de Venezuela aprobadas por las autoridades colombianas entre noviembre 2013 y 30 de abril de 2019 (ver gráfico 1), el 59% lo fueron por razones humanitarias (3.782 solicitudes aprobadas). El retorno productivo (1.097 solicitudes aprobadas) y el retorno laboral (1.060 solicitudes aprobadas) representan el 35% de los otros casos de retorno, mientras que el retorno solidario solo abarca el 7% de los casos de retorno procedente de Venezuela (428 solicitudes aprobadas).

Los programas de retorno de Colombia Nos Une han permitido apoyar un número significativo de proyectos de retornado, pero han sido diseñados en un contexto de fuerte emigración colombiana hacia países extranjeros y con el propósito de incentivar el regreso al país de los colombianos más capacitados y/o con capacidad de inversión. Pero, en el contexto actual de crisis migratoria actual, es necesario flexibilizar los criterios de acceso a los programas de retorno, en particular productivo y laboral, y ampliar su campo de acción mediante un incremento de su capacidad financiera.

GRÁFICO 1

La mayoría de las solicitudes de retorno procedentes de Venezuela aprobadas lo fueron por razones humanitarias



Nota: la información cobija el período de noviembre de 2013 a 30 de abril de 2019

Fuente: Registro Único de Registro (RUR)

4.

Caracterización de la población migrante

Más allá de las estadísticas migratorias, es importante poder disponer de datos detallados sobre las características de los inmigrantes venezolanos y retornados colombianos para entender mejor quiénes son y cómo ayudarlos a mejor integrarse en el mercado laboral colombiano. Sin embargo, hasta ahora, **los esfuerzos en materia de caracterización de la población migrante siguen siendo muy limitados.**

El primer esfuerzo para identificar y recopilar información sobre los migrantes venezolanos fue a través del ***Registro Administrativo de Migrantes Venezolanos (RAMV),*** que las autoridades migratorias llevaron a cabo en 413 municipios entre abril y junio de 2018. Sin embargo, el propósito central de este registro era regularizar a los venezolanos que habían ingresado al territorio colombiano sin pasaporte. Esto implica un sesgo en la información colectada, ya que la población en situación irregular tiende a ser menos educada que el resto de los migrantes. Por otro lado, si bien el RAMV permite tener una fotografía de la distribución por edad, sexo y niveles de educación de la población censada, no da información sobre las competencias o la experiencia profesional de los venezolanos.

El ***Registro Único de Retornados (RUR)*** permite tener información útil sobre la población retornada, aunque, como se explicó previamente, este registro cobija una proporción muy baja de todos los retornados. Entre la información solicitada a la hora de inscribirse en el RUR se encuentra el perfil académico. Los campos de formación académicos permiten conocer los niveles de educación de los candidatos al retorno, así como sus conocimientos lingüísticos. Por otro lado, existe un campo de información ocupacional que permite colectar datos sobre el empleo actual de los solicitantes de apoyo para el retorno. No obstante, estos campos no son obligatorios y muchas personas no los diligencien. Además, la información solicitada en materia académica se

concentra en la educación superior, pero no toma en cuenta las formaciones técnicas y las competencias profesionales de los retornados. Asimismo, la parte ocupacional provee información sobre la empresa actual de las personas, pero no permite conocer su recorrido profesional.

El ***Sistema de Información del Servicio de Empleo (SISE)***, a través del cual el ***Servicio Público del Empleo (SPE)*** registra la información sobre las personas que entran sus hojas de vida, así como las Agencias Públicas de Empleo (APE) del SENA, pueden servir como primera aproximación para entender mejor el perfil de los buscadores de empleo provenientes de Venezuela, que sean inmigrantes venezolanos o retornados colombianos. Además de la información sobre el sexo y la edad, estas bases de datos permiten conocer el nivel educativo, la experiencia laboral y la situación en materia de empleo (o desempleo) de las personas registradas. Sin embargo, la información sigue siendo relativamente limitada, en particular en lo que refiere a las competencias de los buscadores de empleo. Otro límite se debe al hecho de que las dos bases de datos no se pueden fusionar, lo que no permite consolidar la información y puede entrenar problemas de duplicación si una misma persona está inscrita en ambas bases de datos. Por último, la información en estas bases de datos solo concierne una minoría de migrantes provenientes de Venezuela, ya que la mayoría de ellos no se registra ni en las APE del SENA, ni en el SISE.

El DANE tiene varios instrumentos que permiten tener información valiosa sobre la población migrante proveniente de Venezuela. En primer lugar, ***la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH)*** provee datos sobre las características generales de la población (sexo, edad, estado civil y nivel educativo), las fuentes de ingresos, así como las condiciones de empleo (ocupación, nivel de salario, acceso a seguridad social, etc.). El GEIH entrevista a alrededor de 60.000 personas cada mes, de las cuales un 2% proviene de Venezuela. Este porcentaje ha ido creciendo en los últimos años. El módulo sobre extranjeros permite comparar niveles de empleo y desempleo de la población proveniente de Venezuela con los de la población colombiana y hacer un seguimiento a la inserción laboral de esta población. Por otro lado, la ***Encuesta de Calidad de Vida (ECV)*** permite cuantificar y caracterizar las condiciones de vida de la población que vive en Colombia, incluyendo la población extranjera. La ECV permite calcular un *Índice de Pobreza Multidimensional* que abarca varias dimensiones como el nivel educativo, el acceso a la salud y la vivienda, las condiciones de empleo y la economía informal. Tanto la GEIH como la ECV se basan en una muestra representativa de la población y en este sentido permiten entender mejor las condiciones de vida y de empleo de los migrantes provenientes de Venezuela. Sin embargo, el hecho de que se basan en una muestra significa que no proveen una caracterización completa de la población y en particular no permiten entrar en detalles de competencias laborales y experiencia profesional.

Dos estudios recientes representan esfuerzos interesantes para entender mejor las características sociolaborales de la población proveniente de Venezuela. FUPAD y EcoAnalítica (2019) llevaron a cabo un estudio en tres ciudades de Colombia (Barranquilla, Bogotá y Cartagena) con el fin de identificar los principales obstáculos enfrentados por los inmigrantes venezolanos en el mercado laboral colombiano y mejorar las posibilidades de vinculación laboral de esta población. El estudio se apoya en un levantamiento y análisis de datos cuantitativos y cualitativos. El análisis cuantitativo utiliza las bases de datos de la Agencia Pública de Empleo (APE) del SENA y del Sistema de Información del Servicio de Empleo (SISE). El análisis cualitativo reposa en entrevistas y grupos focales realizados en cada ciudad del estudio. Por su lado, el ***Proyecto Migración Venezuela*** de la Revista Semana realizó a inicios de 2019 una encuesta con 1.501 migrantes venezolanos en edad de trabajar en cinco ciudades: Barranquilla, Bogotá, Cali, Cúcuta y Medellín. Esta encuesta incluye temas como las causas de la migración, la intención de volver a Venezuela, el nivel educativo, la experiencia laboral, el acceso a servicios bancarios, educativos y de salud, así como las condiciones de empleo.

El conjunto de estos estudios, encuestas y bases de datos provee una buena imagen de las condiciones de vida de la población migrante de Venezuela y permite entender la situación de vulnerabilidad en la cual la mayoría de los migrantes se encuentra. Sin embargo, faltan todavía datos detallados y sistemáticos que permitan entender mejor las características socioeconómicas de la población migrante y su capacidad para insertase en el mercado laboral colombiano. Por eso, es importante **llevar a cabo una caracterización del perfil socioeconómico de los migrantes provenientes de Venezuela.** Tal caracterización debería apuntar a entender mejor:

- Las condiciones de vida de la población migrante en Colombia: la composición del hogar; dónde vive y en qué condiciones.
- El acceso a servicios de salud, educación y cuidado de niños.
- El nivel de escolaridad, así como las competencias adquiridas después de terminar los estudios y en qué sectores de actividad.
- La experiencia laboral y empresarial, así como el perfil vocacional.
- La actividad económica actual: sector formal o informal, en un empleo equivalente o por debajo del nivel de competencias.
- Los niveles de inclusión financiera.
- Los casos de vulnerabilidad, discriminación y explotación laboral.
- La situación de las mujeres migrantes y los obstáculos específicos que enfrentan.
- Las minorías étnicas: comunidades indígenas y afrodescendientes.

Una opción para llevar a cabo esta caracterización sería a través del proceso de prórroga del PEP. Se podría pedir a todos los que van a hacer su solicitud que llenen una encuesta detallada como requisito para que se les renueve el PEP. No obstante, la duración de esta encuesta podría constituir un freno para que una parte de los venezolanos con PEP. Asimismo, habría que esperar que todos los PEP venzan antes de poder colectar toda la información sobre esta población. Por eso, otra opción sería mandar la encuesta a los casi 600.000 portadores de PEP para que la llenen durante el mismo período de tiempo (entre uno y dos meses). Las agencias de Naciones Unidas y diferentes organizaciones de la sociedad civil que trabajan con la población migrante podrían contribuir al éxito de esta encuesta ayudando a los que no tienen acceso a un computador o que tienen dificultades para contestar a todos las preguntas.

El diseño de la encuesta debe hacerse en colaboración con las diferentes entidades encargas de atender de una manera u otra a la población migrante e interesadas en conocer mejor esta población, en particular el Ministerio del Trabajo, el Ministerio de Educación Nacional y el Ministerio de Salud y Protección Social, así como el Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (DANE) y el Departamento Nacional de Planeación (DNP).

Encuestas de terreno podrían ayudar a complementar la información que va a salir de esta encuesta, focalizándose en los retornados colombianos o en los inmigrantes venezolanos en situación irregular.

5.

La ruta de empleabilidad

El acceso al mercado laboral es una condición fundamental para que los migrantes puedan insertarse exitosamente en la sociedad de sus países de acogida. De hecho, la experiencia internacional muestra que cuando a los inmigrantes y los refugiados se les da la posibilidad de trabajar en condiciones dignas, contribuyen a reducir la escasez de competencias en el mercado laboral y permiten incrementar la productividad laboral (Clemens et al., 2018; Fedesarrollo, 2018; OECD/ILO, 2018). Además, no hay que olvidar que los inmigrantes consumen, necesitan alojamiento, toman transportes... y que esto genera una demanda que beneficia a la economía del país receptor.

El Conpes (2018) plantea la necesidad de diseñar estrategias para mejorar la situación laboral de la población migrante proveniente de Venezuela, en particular reduciendo las barreras para el acceso al mercado laboral formal. La ruta de empleabilidad de la nueva Estrategia de generación de ingresos apunta en esta dirección. De hecho, si bien las instituciones públicas colombianas han desarrollado en los últimos años una serie de acciones para facilitar el acceso al mercado laboral de la población migrante que han contribuido a ayudar a los inmigrantes venezolanos y retornados colombianos a hacer reconocer sus competencias y a facilitar su inserción laboral, siguen existiendo varios obstáculos para que los migrantes tengan acceso a empleos dignos y decentes. Frente a esta situación, es importante que las autoridades públicas colombianas adopten una serie de medidas para acelerar el proceso de inserción de la población migrante en el mercado laboral.

En este contexto, la ruta de empleabilidad de la ***Estrategia de generación de ingresos para la población migrante proveniente de Venezuela y las comunidades de acogida*** busca promover la formalización laboral mediante una flexibilización de los esquemas de regularización. También apunta a agilizar los mecanismos de convalidación de títulos y certificación de competencias, a incrementar la oferta de formación profesional, a mejorar el sistema de intermediación laboral y a favorecer la movilidad territorial. Finalmente, la ruta tiene como propósito luchar de manera más eficaz contra la explotación laboral y el trabajo forzoso (Gráfico 2).

Formalización laboral

En el contexto actual de crisis migratoria, habría que esperar que una parte de la población huyendo de Venezuela tenga acceso al estatus de refugiado.

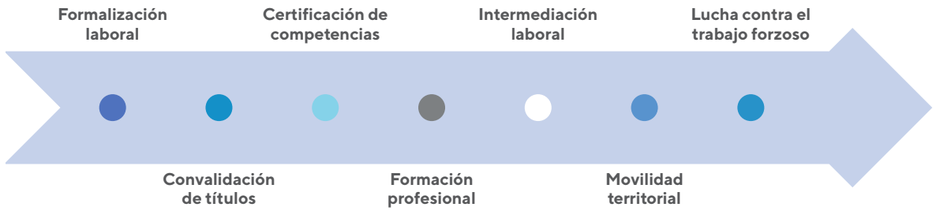
El acceso al empleo formal es el objetivo central de la ruta de empleabilidad. Ahora bien, el grado de inserción en el mercado laboral formal de la población migrante, que sean los inmigrantes venezolanos o los retornados colombianos, está muy bajo hoy en Colombia. Por esto, es preciso crear mecanismos que permitan acelerar el proceso de formalización laboral de los migrantes.

Venezolanos en situación regular y retornados colombianos

La primera medida radical tomada por Colombia para facilitar el acceso de la población migrante al empleo formal ha sido el proceso de regularización que ha permitido regularizar a casi 600.000 migrantes en situación irregular en menos de dos años. Así, el Permiso Especial de Permanencia (PEP) permite a sus beneficiarios acceder al mercado laboral y beneficiar de contratos de trabajo formales.

En la práctica, la inserción en los mercados formales sigue siendo limitada. Así, el número de portadores del PEP registrados en la ***Base de Datos Única de Afiliados (BDUA)*** del Sistema General de Seguridad Social en Salud era de 169.009 al 30 de septiembre de 2019; o sea, el 33,3% de los venezolanos portadores de PEP (cuadro 8). No obstante, el 22,1% de estos venezolanos afiliados del sistema de seguridad social no son los cotizantes principales, o sea que no ejercen una actividad profesional. Eso significa que los cotizantes, tanto del régimen contributivo como del régimen subsidiado, representan el 23,2% de todos los portadores de PEP y el 27,3% de los portadores de PEP en edad de trabajar (el 14,9% de los venezolanos en situación regular son menores de edad; el 0,7% tiene más de 70 años). Por otro lado, un tercio de las personas registradas en la BDUA (63.138 venezolanos con PEP) pertenecen al régimen subsidiado, es decir que la mayoría tiene actividades informales o de tiempo parcial que se traducen por una remuneración por debajo del salario mínimo. Por su parte, los cotizantes al régimen contributivo (75.318 venezolanos con PEP) representan el 14,8% de todos los portadores de PEP en edad de trabajar. Estos cotizantes tienen empleos formales y están registrados en la ***Planilla Integrada de Liquidación de Aportes (PILA)***, el sistema para la declaración y pago electrónico integrado de seguridad social y parafiscales.

GRÁFICO 2
La ruta de empleabilidad



En total, la proporción de venezolanos con PEP que se benefician de la seguridad social en Colombia corresponde al 14,8% de todos los portadores de PEP en edad de trabajar, si se toman en cuenta solo los cotizantes del régimen contributivo, es decir los que tienen empleos formales y que ganan un salario al menos equivalente al salario mínimo. En cambio, si se incluyen a todos los que tienen un empleo, incluso los que ganan menos que un salario mínimo, es decir, los venezolanos que benefician del régimen subsidiado, esta proporción sube al 27.3%. A septiembre de 2020, la cifra de migrantes venezolanos con PEP que cotizan al sistema de seguridad social, era de 76.256, para el mes de noviembre 81.097 y a diciembre 83.679.

Uno de los obstáculos a la formalización laboral de la población migrante está relacionado con problemas de percepción e información por parte del sector empresarial. Así **los prejuicios que pueden tener los empresarios colombianos a la hora de contratar personas venezolanas** (o retornados, muchas veces percibidas como venezolanas), así como **la falta de información sobre la documentación necesaria para contratar trabajadores extranjeros,** en particular venezolanos, **pueden afectar el proceso de contratación.** *(Ver cuadro 8 en Anexos)*

Ahora bien, la contratación de trabajadores extranjeros en Colombia es relativamente simple y no implica muchos más trámites que en el caso de los trabajadores colombianos. El único tramite adicional es el de informar por escrito a la Unidad Administrativa Migración Colombia sobre la vinculación, contratación o admisión y su desvinculación o la terminación del contrato, dentro de los 15 días calendario siguientes a la iniciación o terminación de labores. El trabajador, por su lado, debe diligenciar visas y cédulas de extranjería, pero esto no es la responsabilidad del empresario. Asimismo, son los venezolanos mismos que tienen que hacer lo necesario para sacar su PEP.

Por eso, parece necesario **llevar a cabo campañas de sensibilización, tanto a nivel nacional como local, para que los empresarios conozcan mejor los instrumentos migratorios existentes, en particular el PEP, así como la reglamentación vigente en materia de contratación de los trabajadores extranjeros.** Es fundamental en particular que los empresarios sepan que el PEP abre los mismos derechos laborales que las visas de trabajo y permiten ofrecer contratos de trabajo formales a sus portadores. También resulta importante trabajar de la mano con los gremios empresariales para reducir los prejuicios en contra de la población migrante, resaltando en particular el aporte de esta población en términos de competencias y experiencia.

De manera paralela, es importante **expandir la cobertura del *Registro Único de Trabajadores Extranjeros en Colombia (RUTEC)* para poder hacer un mejor seguimiento a los trabajadores extranjeros en general, y venezolanos en particular, con empleo formal.** El RUTEC constituye una respuesta planteada por el Conpes 3950 de 2018 para permitir caracterizar mejor la migración formal en el país. Al 31 de octubre de 2019, 3.248 empresas habían registrado un total de 24.898 trabajadores extranjeros en el RUTEC, de los cuales 13.818 eran venezolanos (el 55,5%). Esta cifra corresponde a tan solo el 18,3% de los venezolanos con PEP que cotizan al régimen contributivo del Sistema General de Seguridad Social en Salud (75.318 personas al 31 de septiembre de 2019). De donde la importancia de trabajar con los gremios empresariales para que entiendan la importancia de este nuevo registro. De hecho, la información proveída por el RUTEC constituye una herramienta importante para entender en qué partes del país y en qué sectores se encuentran estos trabajadores. Podría ayudar a acelerar el proceso de formalización laboral, gracias a un trabajo conjunto con los gremios empresariales para identificar mejor las oportunidades económicas en cada departamento y en cada sector.

Población en situación irregular

Para la población en situación irregular, la cuestión del acceso al mercado laboral formal representa un problema aún más agudo, ya que **la legislación laboral colombiana no permite ofrecer contratos de trabajo formales a migrantes en situación irregular.** Frente a este problema, existen dos soluciones. La primera es flexibilizar los mecanismos de regularización migratoria para que una proporción cada vez mayor de la población venezolana esté en condiciones de acceder a empleos formales. No obstante, el proceso de regularización tiene sus propios límites, en particular para los venezolanos que entraron a Colombia "por la trocha".

La otra solución es **abrir la posibilidad de ofrecer empleos formales a extranjeros en situación irregular a pesar de su situación migratoria.** Una manera de hacer esto es a través la creación de un ***Permiso Especial de Trabajo (PET)*** que permita a los migrantes irregulares trabajar en el sector formal. Este Permiso, que ya está en discusión entre el Ministerio del Trabajo y Migración Colombia, permitiría desvincular el acceso a un empleo formal del estatus migratorio. Sería una manera de acelerar el proceso de formalización laboral de la población y permitiría en particular que los venezolanos calificados accedan a empleos que correspondan a su nivel de competencias y beneficien de prestaciones sociales.

Solicitantes de asilo

Otro tema importante que se debe solucionar es el de los solicitantes de asilo. Hoy en día, y a pesar de que el artículo 100 de la Constitución política de Colombia concede a los extranjeros los mismos derechos civiles que a los colombianos, **las personas que solicitan el reconocimiento de su condición de refugiado no tienen el derecho de trabajar**. Esta medida tanto discrecional

(no se apoya en ningún texto legal), como discriminatoria representa un obstáculo a la inserción laboral de los solicitantes de asilo, sobre todo considerando que el proceso de reconocimiento de la condición de refugiado puede demorarse hasta tres años y que el número de solicitudes aprobadas es muy limitado. De hecho, entre 2015 y 2018, Colombia reconoció la condición de refugiado a tan solo 129 personas (entre las cuales 35 venezolanos), por un total de 2925 solicitudes (2493 venezolanos).

Hasta inicios de 2019, los salvoconductos de permanencia (SC2) expedidos por Migración Colombia para los solicitantes de asilo tenían una mención según la cual *"El titular del presente documento no podrá ejercer actividad u ocupación lucrativa, so pena que le impongan sanciones administrativas a que hubiere lugar"*. Esta mención representaba un verdadero estigma para los solicitantes de refugio y constituía un obstáculo serio a su integración laboral. En su reunión de enero de 2019, la *Comisión Asesora para la Determinación de la Condición de Refugiado* (CONARE) decidió eliminar esta mención de los salvoconductos de permanencia.

No obstante, el hecho de eliminar esta mención no ha cambiado la realidad de los solicitantes de asilo, ya que, en la práctica, el salvoconducto, por sí solo, no les permite trabajar. Necesitan otro título que les da acceso al mercado laboral, como una visa de trabajo o un PEP: Ahora bien, la visa de trabajo, como explicado anteriormente (Sección 3), es costosa y muchos solicitantes de asilo en situación de vulnerabilidad económica no tienen los recursos para pagar una visa y una cédula de extranjería. En cuanto al PEP, la falta de información sobre la posibilidad para una misma persona de solicitarlo al mismo tiempo que se solicita la condición de refugiado se ha traducido en que muchos solicitantes de asilo no tienen hoy este permiso. Además, los que han llegado en 2019 no tienen, hasta la fecha, la posibilidad de solicitar un PEP. El resultado de todo esto es que la mayoría de los solicitantes de asilo no tienen acceso al mercado laboral formal.

Para solucionar este problema, se recomienda, como en muchos otros países, autorizar que los solicitantes de asilo desempeñen actividades laborales mientras se tome una decisión en cuanto a su solicitud. Esta autorización debería hacerse sin que los solicitantes de asilo tengan que solicitar una visa de trabajo, la cual es costosa, o incluso un PEP, como es el caso hoy en día. Solo se debería **permitir que el salvoconducto de permanencia sea un documento válido para trabajar formalmente** en Colombia. Esto contribuiría a que esta población se inserte más rápidamente en el mercado laboral colombiano y que las empresas colombianas beneficien de sus competencias. Este proceso permitiría también que los solicitantes de asilo tengan sus propios medios de subsistencia, ya que, en la actualidad, la mayoría de ellos tiene que apoyarse en la ayuda humanitaria o debe recurrir a actividades informales.

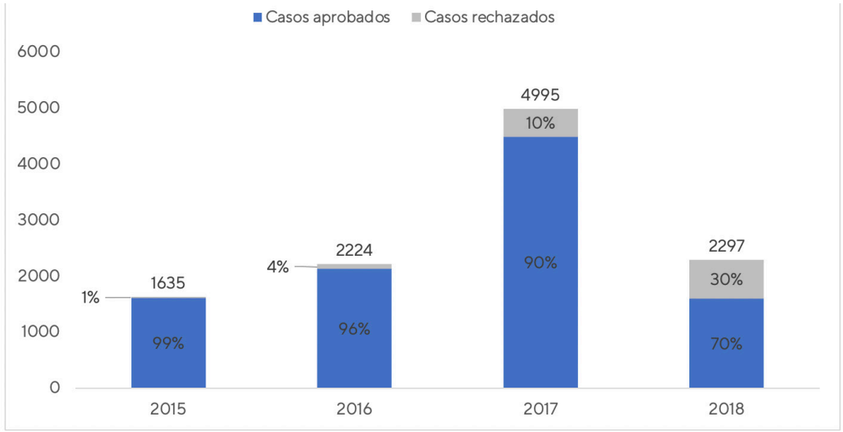
Convalidación de títulos

Una etapa esencial en la ruta de empleabilidad de los inmigrantes venezolanos y los retornados colombianos es la convalidación de títulos, que permite a las personas que hicieron estudios en el exterior hacer reconocer sus diplomas. La convalidación es necesaria para el acceso a los empleos públicos y en la mayoría de los empleos académicos. Es también un requisito en las cuatro áreas reguladas por ley, es decir, el derecho, la pedagogía, la contaduría y la salud. Aunque no es un proceso siempre obligatorio, en particular para empleos en el sector privado, muchos empleadores solicitan títulos convalidados.

Con la crisis migratoria venezolana, el número de solicitudes de convalidación de títulos otorgados en Venezuela ha crecido significativamente (Gráfico 3).

GRÁFICO 3

Los casos de rechazo de convalidación de títulos otorgados en Venezuela han ido creciendo entre 2015 y 2018



Fuente: Ministerio de Educación Nacional, Colombia (2019)

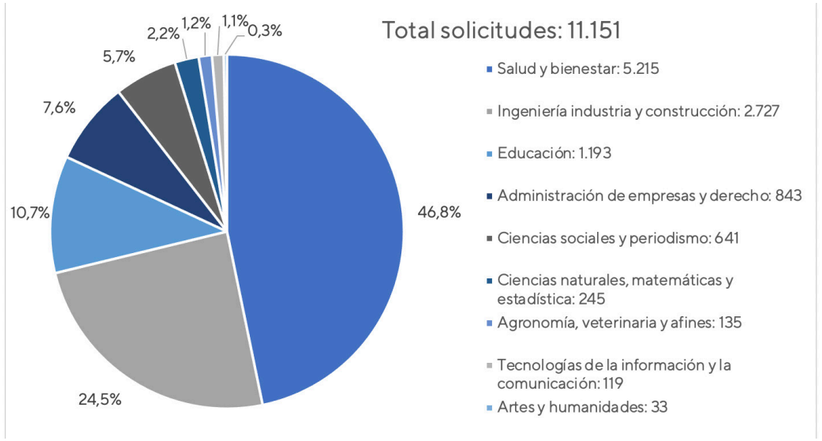
En 2015, el Ministerio de Educación Nacional (MEN) recibió 1635 solicitudes de convalidación, de las cuales tan solo el 1% fueron rechazadas. Con 4995 casos en 2017, el número de solicitudes había triplicado. El porcentaje de rechazo, por su lado, era del 10%. En 2018, con 2297 casos, el número de solicitudes bajó de más de la mitad con respecto al año anterior. Una explicación podría radicar en el que la población proveniente de Venezuela tiende a ser menos calificada que en los años anteriores. Por otro lado, los obstáculos enfrentados para formalizar los documentos en Venezuela, y en particular en materia de apostillaje, pueden explicar que cada vez menos personas presentan sus títulos ante el MEN colombiano. De hecho, el porcentaje de casos rechazados subió al 30% en 2018, lo que refleja la dificultad creciente que tiene la población proveniente de Venezuela para cumplir con los requisitos exigidos en Colombia, así como para asumir los costos de este trámite.

Entre 2015 y 2018, el 47% de las solicitudes de convalidación de títulos otorgados en Venezuela se concentró en el sector de la salud y del bienestar, lo que corresponde al hecho de que esta área es una profesión regulada, donde no se puede ejercer, sin que los títulos sean convalidados. De hecho, en 2018, las solicitudes en el área de la salud y del bienestar representaban el 64% de todos los casos (41% en 2015). Pero casi la mitad (el 44%) de estas solicitudes fueron rechazadas, lo que refleja las dificultades para convalidar títulos en general y en el sector de la salud en particular. Las otras áreas donde se concentraron las solicitudes de convalidación de títulos entre 2015 y 2018 son la ingeniería industrial y la construcción (el 24% de todos los casos), la educación (11%), y la administración de empresa y el derecho (8%). Las dos instituciones de educación superior venezolanas de donde proviene el mayor número de solicitudes de convalidación son la Universidad del Zulia y la Universidad Central de Venezuela.

El proceso de convalidación enfrenta una serie de obstáculos que frenan el acceso al mercado laboral de una parte de la población migrante calificada. En primer lugar, **el proceso de convalidación es costoso y relativamente demorado.** Así, el trámite para títulos extranjeros

GRÁFICO 4

La mayoría de las solicitudes de convalidación de títulos entre 2015 y 2018 se concentró en el sector de la salud y del bienestar



Fuente: Ministerio de Educación Nacional, Colombia (2019)

de educación superior en 2019 cuesta 607.000 pesos colombianos para un título de pregrado y 689.800 pesos colombianos para un posgrado. Para una población en situación de vulnerabilidad este costo puede ser disuasivo y puede constituir una traba significativa para el acceso al mercado laboral. Por otro lado, el tiempo promedio para convalidar un título pasó de 90 días (tres meses) en 2015 a 240 días (ocho meses) en 2018. Esta demora en convalidar títulos representa un plazo adicional antes de que el candidato pueda trabajar formalmente. *(Ver gráfico 4 en Anexos)*

Una manera de solucionar estos obstáculos sería de **agilizar el proceso de convalidación de títulos extranjeros y reducir los costos, mediante un sistema de subsidios y/o créditos.** Para reducir los tiempos de convalidación a dos meses, como lo plantea el CONPES 3950 de 2018, es necesario ampliar el equipo encargado de este proceso en el Ministerio para reducir los plazos y acelerar el acceso al mercado laboral de la población migrante. También es importante que haya una mejor información en cuanto al tema de la convalidación, ya que muchas personas solicitan la convalidación de sus títulos, cuando en realidad no lo requieren. La redacción (en curso) de un Abecé del Sistema de convalidaciones por parte del Ministerio de Educación Nacional debería contribuir a mejorar la información sobre este tema y a agilizar el proceso.

En cuanto a los costos de convalidación, esto implica, por un lado, que el Ministerio de Educación Nacional (MEN) acepte reducir el costo del trámite, lo que beneficiaría a todos los que han hecho estudios en el exterior, sin importar que sean extranjeros o colombianos. No obstante, el proceso de convalidación tiene costos administrativos que justifican que haya que pagar para este trámite. Una opción para solucionar este tema financiero podría ser la implementación de un subsidio para los solicitantes en situación de vulnerabilidad. Así no habría que bajar los costos para todos, pero solo para la población más pobre (extranjeros y colombianos). La cooperación internacional podría también ayudar a financiar el costo de la convalidación de títulos para las personas que más lo necesiten, por ejemplo, a través la creación de un fondo de apoyo a la convalidación; que podría otorgar, según los casos, subsidios, créditos o una mezcla de los dos mecanismos – con una parte reembolsable y la otra no.

Otra traba para la población venezolana es que **el Ministerio de Educación Nacional no reconoce el PEP como documento válido para realizar los trámites de convalidación de los títulos otorgados en el exterior.** De hecho, para que un extranjero pueda convalidar un título necesita presentar un pasaporte y/o una cédula de extranjería. Pero, los venezolanos con PEP III no tienen estos documentos, lo que les impide acceder al proceso de convalidación. Ahora bien, según el Registro Administrativo de Migrantes Venezolanos (RAMV), alrededor de 37.500 de las personas registradas tenían un título de educación superior (el 12,9% con título profesional y el 0,4% con posgrado). Eso implica que estas personas no pueden convalidar sus títulos de educación superior, solo por el hecho de no tener pasaporte. Esto va en contra de la normatividad colombiana que estipula que el PEP es un documento de identidad (ver recuadro 1) y, por ende, todos sus portadores, incluso los que no tienen pasaporte, deberían tener acceso a todos los servicios del Estado, incluida la convalidación. Por ello, el MEN debería **revisar la lista de la documentación necesaria para convalidar títulos y autorizar el PEP como documento válido para realizar este trámite.**

Otro obstáculo significativo al proceso de convalidación deriva de que **el Ministerio de Educación Nacional requiere que los títulos académicos de educación superior expedidos en el extranjero sean apostillados.** Ahora bien, este trámite genera inconvenientes para la población migrante, debido al hecho de que es cada vez más difícil obtener una apostilla en Venezuela y que este proceso se ha vuelto muy costoso. Sin embargo, la Cancillería colombiano confirmó a inicios de 2019 que la apostilla para los títulos académicos obtenidos en el exterior no es una obligación y que la decisión de exigir que un documento público extranjero sea apostillado depende de cada país. Por ende, el MEN puede perfectamente obviar el requisito de la apostilla venezolana en su proceso de convalidación de los títulos extranjeros.

Para garantizar la calidad del proceso, **una alternativa a la apostilla podría ser que los candidatos a la convalidación de títulos extranjeros presenten exámenes que les permitan demostrar sus conocimientos en su campo de estudio.** Así, los poseedores de títulos extranjeros de educación superior podrían presentar las pruebas nacionales de Saber pro o de Saber T y T (técnicos y tecnólogos) que tiene lugar dos veces al año. Esta solución permitiría también superar otro obstáculo en el proceso de convalidación de títulos, que está relacionado con el tema de acreditación de las instituciones académicas venezolanas. En la ausencia de un convenio de acreditación con Venezuela, es muy difícil para las autoridades educativas colombianas tener información sobre la calidad de todas las instituciones de educación superior en este país. Sin embargo, existe la posibilidad, como lo está haciendo la Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria (Sunedu) de Perú, de **establecer un listado de universidades venezolanas reconocidas a nivel internacional cuyos títulos podrían ser convalidados sin apostilla** (pero manteniendo todos los otros requisitos).

Para el tema más específico de las profesiones de la salud, donde entra en juego, precisamente, la salud de los pacientes, los mecanismos alternativos de convalidación sin apostilla requieren un proceso más riguroso y completo que la organización de un examen y el reconocimiento de una lista de universidades por parte del MEN. Pero se pueden pensar en una serie de medidas complementarias, empezando por exámenes organizados bajo la supervisión de la Asociación Colombiana

de Facultades de Medicina (Ascofame). Además de estos exámenes teóricos, se podría pensar en implementar un sistema de prácticas supervisadas por pares, como esto existe en otros países del mundo como Australia, Canadá y Estados Unidos, para garantizar que los candidatos tienen la experiencia y las competencias necesarias para ejercer su profesión. Se podría por otra parte pedir a los candidatos a la convalidación de títulos en el sector de la salud que se desempeñen durante un período inicial de dos o tres años en zonas de alta demanda. Un piloto desarrollado en conjunto entre el Ministerio de Educación Nacional y el Ministerio de Salud y Protección Social va en esta dirección (Recuadro 2). Finalmente, y más allá del tema de la convalidación de los títulos académicos, un cuello de botella importante para que los profesionales provenientes de Venezuela puedan insertarse en el mercado laboral está relacionado con la existencia de profesiones reguladas. Existe hoy en día en Colombia alrededor de 60 de estas profesiones. Incluso cuando los profesionales logran convalidar sus títulos adquiridos en el exterior, deben recibir una tarjeta profesional que los permite ejercer su profesión en el país. Es el caso, entre otros, de los abogados, arquitectas, economistas, ingenieros, médicos y psicólogos. Ahora bien, existe evidencia que **los Colegios profesionales colombianos se muestran reacios a la hora de otorgar tarjetas profesionales a los titulares de diplomas adquiridos en el exterior.** Esta forma de proteccionismo gremial, que muchas veces no se justifica, representa un obstáculo serio para la inserción laboral de la población migrante. Para remediar a esta situación, **es menester organizar campañas de sensibilización con los Colegios profesionales para que faciliten el acceso a las tarjetas profesionales de las personas con títulos adquiridos en el exterior y convalidados por el Ministerio de Educación.**

Certificación de competencias

La posibilidad para las personas que no tienen títulos académicos, pero sí tienen experiencia profesional, de validar esta experiencia a través de mecanismos de certificación de competencias representa otra etapa de la ruta de empleabilidad para poblaciones migrante y de acogida. De hecho, el Conpes 3950 de 2018 recalca la importancia de "certificar el aprendizaje y la experticia adquirida a lo largo de la vida laboral de la población retornada y migrantes venezolanos regulares, para contribuir a la inserción laboral en el territorio colombiano".

En este sentido, el *Certificado de competencia laboral* es un documento basado en las reglas del Sistema de Normalización y Certificación de Competencia Laboral que manifiesta que una persona cumple los requisitos para desempeñar una función productiva. Aunque existe una multiplicidad de organismos de certificación en Colombia, el SENA certifica un 95% de las competencias en el país y tiene una amplia cobertura territorial. Los Centros de Formación Integral del SENA permiten a trabajadores con una gran diversidad de experiencias y habilidades profesionales hacer reconocer sus competencias y facilitar así su acceso a empleos formales.

Con la llegada masiva de inmigrantes venezolanos y retornados colombianos, el SENA ha tratado de flexibilizar el proceso de certificación, incrementado las sesiones en sus diferentes centros y acortando los tiempos de certificación (a veces hasta una semana). El resultado de estos esfuerzos es que el número de inmigrantes venezolanos certificados pasó de 186 en 2017 a 1209 en 2019 (al 31 de octubre). Del total de migrantes venezolanos certificados por el SENA en 2019, solo el 29,3% eran mujeres. Esta proporción ha ido bajando desde 2017 (un 32,2% de mujeres certificadas en 2017; un 30,1% en 2018). Respecto del años 2020, se identifica una cifra total de 1.721 migrantes venezolanos certificados por el SENA. *(Ver recuadro 2 en Anexos)*

Si bien, la evolución de número de migrantes venezolanos certificados es alentadora, los migrantes representan todavía menos del 1% del total de personas certificadas en Colombia: 0,72% en 2019. De hecho, existe una serie de trabas que limitan la eficacia y el alcance de este proceso.

En primer lugar, **los Centros de Formación Integral carecen de recursos para enfrentar el incremento en demanda de certificación por parte de la población migrante proveniente de Venezuela.** También falta identificar mejor las necesidades específicas de los migrantes provenientes de Venezuela, ya que sus áreas de competencia no son siempre los mismos que los de la población de acogida. Eso requiere **reforzar los mecanismos de certificación de competencias mediante un incremento en los recursos a la vez financieros y humanos a disposición del SENA.** También se podría pensar en subsidios para la población más vulnerable (tanta venezolana como colombiana) para que pueda enfrentar los costos inducidos por la certificación. De hecho, aunque el proceso mismo es gratuito, los candidatos a la certificación tienen que gastar el precio del transporte hacia los centros de formación y asumir el costo de oportunidad de no trabajar, incluso de manera informal, el tiempo que dura la certificación.

Otra limitación del proceso es el hecho de que **los migrantes en situación irregular no pueden certificar sus competencias.** Si bien esta limitación se puede justificar en circunstancias normales, el carácter critico de la crisis migratoria actual justifica **extender los mecanismos de certificación a la población migrante en situación irregular** para favorecer su transición hacia un estatus migratorio regular y facilitar su inserción en el mercado laboral formal. Además, la adopción del Permiso Especial Temporal de Trabajo (PETT) para que los migrantes en situación irregular puedan trabajar de manera formal justifica aún más que se abran los mecanismos de certificación de competencias a esta población.

Un obstáculo adicional está relacionado con que en Colombia **existen ciertos empleos que requieren un título de formación, lo que impide la certificación de competencias.** Así, los oficios relacionados con la archivística, el diagnostico automotor, la guianza turística y la valuación de bienes exigen una formación técnica, tecnológica o profesional. Eso significa que los archivistas, inspectores o técnicos operarios, guías turísticas o avaluadores

provenientes de países donde no se exige un título para ejercer estas profesiones, no pueden certificar sus competencias, incluso si tienen experiencia en estos campos profesionales. Ya que poseer un título de formación no parece justificado para este tipo de oficios, donde en la mayoría de los casos la experiencia cuenta más que los estudios, parece más eficiente **eliminar las trabas normativas que impiden que las personas con experiencia profesional puedan certificar sus competencias.**

Finalmente, **el proceso de certificación de competencias padece de la falta de conocimiento y reconocimiento por parte de los empleadores colombianas** de esta figura. En muchos casos, los empleadores tienen más confianza en los títulos de formación que en los certificados de competencias otorgados por el SENA o por una de las demás entidades habilitadas para certificar competencias. Por ello es importante **realizar un trabajo de sensibilización con el sector empresarial para que entiendan mejor en qué consiste la certificación de competencias y que reconozcan el valor de la experiencia profesional validada por este proceso.**

Formación profesional

La inversión en formación es un componente clave de la ruta de empleabilidad en la medida en que permite reducir la brecha entre demanda y oferta de competencias. Si bien es cierto que una parte de la población migrante proveniente de Venezuela es educada y con competencias que pueden ser útiles a la economía colombiana, otra parte requiere formaciones complementarias que les permitan satisfacer mejor las necesidades de las empresas. En esta perspectiva, el Conpes 3950 de 2018 insiste sobre la necesidad de "capacitar, a través de programas de formación complementaria, a la población retornada y migrantes desde Venezuela para actualizar y fortalecer las competencias para asumir nuevos desempeños laborales".

Según la última *Encuesta de Escasez de Talentos del Grupo Manpower,* el 42% de las empresas formales colombianas tienen dificultades para cubrir puestos (Manpower, 2018). Incluso si este porcentaje está ligeramente por debajo del promedio mundial (45% entre los 43 países donde se realiza la encuesta), esta cifra sigue siendo preocupante en un contexto de competencia internacional agudizada por los cambios tecnológicos que contribuyen tanto a la destrucción de puestos de trabajo tradicionales como a la creación de nuevos puestos (OECD/ECLAC/CAF, 2016). Por esto, invertir en formación técnica, tanto para la población migrante como para la población de acogida, es muy importante, no solo para favorecer la capacidad de inserción laboral de esta población, sino para responder a las necesidades en competencias del sector empresarial colombiano. También parece importante reforzar les habilidades socioemocionales (resolución de problemas, comunicación, trabajo en equipo, resiliencia…) de la población migrante.

Debido a la falta de caracterización socioeconómica de la población migrante, no existen datos confiables sobre los niveles de educación y el acervo de competencias de los inmigrantes venezolanos y retornados colombianos. No obstante, el ***Registro Administrativo de Migrantes Venezolanos (RAMV)*** que se administró en 2018 muestra que el 84,7% de los venezolanos en edad de trabajar (15-64 años) había completado al menos la educación secundaria. Entre ellos, el 12,9% se había graduado de la universidad y un 0,4% tenía un posgrado. En promedio, la población venezolana censada es más educada que la población colombiana (Bahar et al., 2018). Ahora bien, la población del RAMV corresponde a los venezolanos que entraron a Colombia sin pasaportes. Así que se puede asumir que la población migrante proveniente de Venezuela es aún más educada que la que fue censada. Esto representa un potencial fuerte de competencias para el mercado laboral colombiano.

A pesar de los niveles educativos relativamente elevados de los migrantes provenientes de Venezuela, es importante invertir en formaciones complementarias, incluyendo habilidades socioemocionales, ya que la formación inicial de los inmigrantes venezolanos y retornados colombianos puede no corresponder a las necesidades de las empresas colombianas. Por otro lado, una parte de la población, en particular los migrantes recién llegados, tiene niveles básicos de educación y abrir el acceso a formaciones técnicas puede contribuir a facilitar su inserción laboral. *(Ver recuadro 3 en Anexos)*

Los cursos del SENA proveen una buena oportunidad para que los migrantes menos capacitados puedan acceder a niveles de formación que les permitan satisfacer las necesidades del mercado laboral colombiano. Por el momento, todos los extranjeros en situación regular pueden acceder a las formaciones del SENA. Sin embargo, **los venezolanos portadores de un PEP** solo pueden inscribirse a través de las diferencias agencias para el empleo de la red de prestadores del Servicio Público de Empleo (SPE). En cambio, **no pueden registrarse en SofiaPlus, el Portal de oferta educativa del SENA.** En la medida en que los migrantes con PEP tienen los mismos derechos que cualquier otro inmigrante en situación regular y pueden acceder al mercado laboral formal y a las diferentes formaciones para el empleo, no se justifica este impedimento. Otro obstáculo para que los venezolanos con PEP se inscriban a las formaciones ofrecidas por el SENA está relacionado con la duración del Permiso, que es de dos años. **Los portadores de PEP no se pueden inscribir a formaciones tituladas en razón del plazo del vencimiento del Permiso.**

Por ello, se recomienda, por un lado, **abrir la posibilidad a todos los venezolanos portadores de un PEP registrase en la plataforma virtual de oferta educativa del SENA, SofiaPLus, y, por otro lado, dejar la posibilidad a los migrantes con PEP inscribirse a formaciones tituladas, incluso si estas formaciones van más allá de la fecha del vencimiento del PEP.** Eso es una manera de ayudar a los inmigrantes a insertarse a corto o mediano plazo en el mercado laboral colombiano y también toma en cuenta el hecho de que, dada la coyuntura actual en Venezuela, sea necesario renovar los PEP que venzan para evitar que sus portadores entren de nuevo en una situación de irregularidad.

Otro tema sensible radica en que **los venezolanos en situación irregular no pueden beneficiar de las formaciones para el trabajo.** Ahora bien, en el contexto actual de crisis migratoria, sería positivo **autorizar que los migrantes en situación irregular tengan acceso a las capacitaciones ofrecidas por el SENA.** De la misma manera que para el proceso de certificación de competencias, la existencia de un Permiso Especial de Trabajo (PET) para los migrantes en situación irregular justifica tal cambio en la normatividad.

Finalmente, **un obstáculo importante a la formación para el empleo es el costo que representa para muchas personas capacitarse.** En este sentido es importante que el SENA siga sus esfuerzos de colaboración con las empresas en todo el territorio, y en particular en los departamentos con una fuerte densidad migratoria, para que los aprendices tengan oportunidades de trabajar al mismo tiempo que estudian y puedan así recibir un salario decente mientras se capacitan. Una opción sería **trabajar con los gremios empresariales para incrementar el número de aprendizajes en los departamentos fronterizos y que un porcentaje negociado de estos nuevos aprendices sean migrantes provenientes de Venezuela.** Las empresas podrían también contribuir a financiar nuevos programas de formación que permitan responder a sus necesidades.

Otra manera de facilitar la inserción laboral de los migrantes provenientes de Venezuela es a través de **programas de capacitación de corta duración que permitan desarrollar las habilidades socioemocionales de los trabajadores.** Los migrantes llegan muchas veces sin conocer las normas y costumbres vigentes en las empresas colombianas y no manejan los códigos necesarios para hacer buenas entrevistas. El SENA podría, con la ayuda de las cámaras de comercio, de los gremios empresariales o de la cooperación internacional, desarrollar este tipo de formaciones en habilidades socioemocionales. Por otro lado, y para facilitar el acceso a capacitaciones de más larga duración, que para muchos migrantes en situación precaria representan una inversión muy difícil de asumir, se podría **crear un fondo que permitiría otorgar recursos de manutención tanto a los migrantes provenientes de Venezuela como a los colombianos en situación de vulnerabilidad que deseen seguir una formación para el empleo**. Este fondo podría ser financiado en gran parte con recursos de la cooperación internacional.

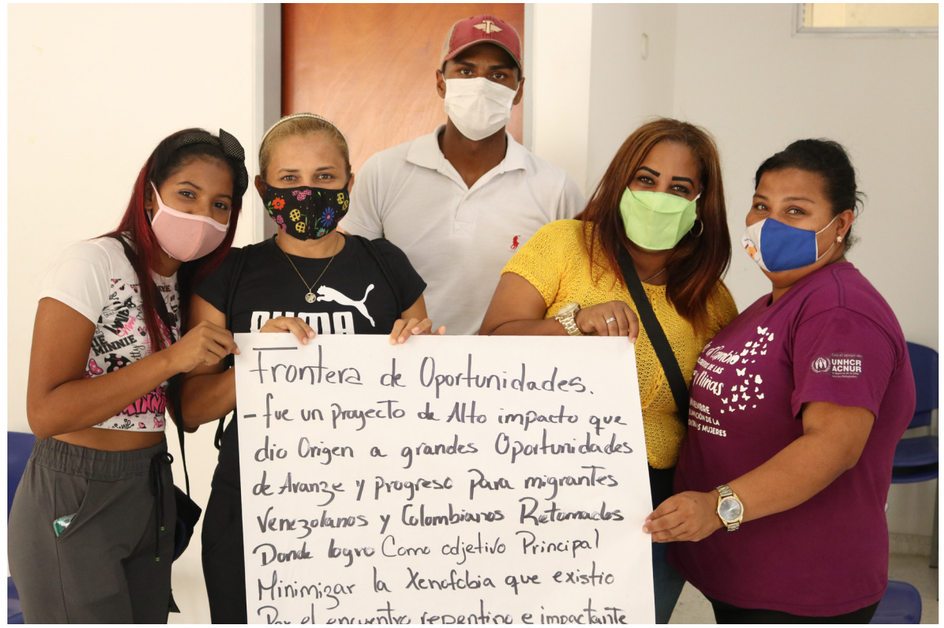
Intermediación laboral

El éxito de la ruta de empleabilidad depende en gran medida de la eficiencia de los mecanismos de intermediación entre oferta y demanda de trabajo, no solo a nivel local, sino a nivel de todo el territorio. Esto supone, por un lado, que las empresas que tienen vacantes confíen en estos mecanismos y vayan actualizando sus ofertas de empleo con frecuencia. Por otro lado, es importante que las diferentes plataformas existentes tengan acceso a un gran número de hojas de vida y que los que buscan empleo puedan consultar las ofertas de empleo y ver la evolución de las ofertas de manera permanente. Esto requiere sistemas de intermediación laboral modernos, que se apoyan en herramientas tecnológicas eficientes.

Existe hoy en Colombia un ***Servicio Público de Empleo (SPE)*** que coordina la acción de los diferentes prestadores del mercado laboral, es decir, las *Agencias Públicas de Empleo del SENA, las Cajas de Compensación Familiar,* las Alcaldías y Gobernaciones, las agencias privadas y las bolsas de empleo. El objetivo de esta red de prestadores es identificar las barreras individuales, organizacionales y del entorno enfrentadas por los buscadores de empleo y superarlas mediante una orientación socio-ocupacional individualizada.

En el caso de los migrantes provenientes de Venezuela, la Unidad del SPE, en conjunto con diferentes actores como el Ministerio del Trabajo, el Ministerio de Relaciones Exteriores y la Organización Internacional para la Migración (OIM), ha puesto a disposición de la red de prestadores información relativa al tema migratoria para que puedan brindar mejores servicios a los buscadores de empleo provenientes de Venezuela. Los Prestadores del SPE también han realizado *Ferias Laborales* en diferentes partes del país para facilitar la inserción laboral de la población migrante, así como *Ferias de atención y servicios a los migrantes,* donde los migrantes pueden encontrar información sobre los diferentes trámites que tienen que seguir para regularizarse, acceder a un empleo formal o crear sus propias empresas. Estas diferentes ferias se llevaron a cabo en 2018 en las ciudades de Barranquilla, Bogotá, Bucaramanga, Cali, Cúcuta, Medellín, Montería, Pasto, Quibdó y Soledad.

Asimismo, el SPE ha abierto la posibilidad a todos los inmigrantes venezolanos, incluso los en situación irregular, entrar sus hojas de vida en el ***Sistema de Información del Servicio de Empleo (SISE)*** y las diferentes bases de datos de la red de prestadores. Así, e SPE ha habilitado la opción ***Permiso Especial de Permanencia (PEP)*** como opción documental para el registro de personas. Los retornados colombianos pueden también auto reconocerse como tal, a través de la marca "Retornado" del sistema que se estableció en septiembre de 2017.



Entre el 1ro de enero de 2014 y el 31 de marzo de 2019, 84.773 inmigrantes venezolanos se habían registrado en el SISE. Pero el 91% del total de registrados (77.051 inmigrantes) se registró entre el 1ro de enero de 2017 y el 31 de marzo de 2019. El 56% de ellos eran hombres y el 91% tenía entre 18 y 45 años. La mayoría de los inmigrantes registrados entre 2017 y 2019 estaban ubicados en Antioquia (27,9%), Bogotá (26,5%), Cundinamarca (11,7%), Atlántico (9,2%), Santander (5,1%) y Norte de Santander (4,0%). El 39,5% de ellos tenían un nivel educativo medio (10-13) y el 29,1% un nivel universitario.

Entre el 1ro de septiembre de 2017 y el 31 de marzo de 2019, 8.453 retornados colombianos se registraron en el SISE. EL 54% de ellos eran hombres y el 86% tenían entre 18 y 45 años. Estas cifras son muy similares a las de los inmigrantes venezolanos. En cambio, la distribución geográfica cambia sensiblemente con respecto a los inmigrantes venezolanos. Si bien el 17,1% de los retornados colombianos registrados en el SISE se encontraban en Antioquia, el 12,8% en Bogotá y el 8,5% en Santander, existe una fuerte representación de los retornados en los departamentos de la Costa Atlántica: el 8,5% en Cesar, el 7,7% en Atlántico, el 4,9% en Córdoba y el 3% en Magdalena. El nivel educativo de los retornados colombianos registrados en el SISE era también menor que el de los inmigrantes venezolanos, ya que solo el 14% de los retornados tenía nivel académico. El 33% de ellos tenía nivel medio (10-13) y el 29% un nivel técnico (19,5% para los inmigrantes venezolanos).

A pesar del número relativamente alto de inmigrantes venezolanos registrados en el SISE (48.557 en 2018), solo 1.256 personas encontraron un trabajo mediante este sistema en 2018, o sea el 2,6% de los venezolanos registrados. Para los colombianos retornados, la tasa de colocación era más del doble de la de los venezolanos: 301 de los 4942 retornados registrados en el SISE en 2018 encontraron un empleo, es decir el 6,1%. Incluso si la tasa de los retornados es mejor que la de los inmigrantes venezolanos, esta tasa sigue siendo significativamente inferior a la tasa promedia de colocación de todos los registrados del sistema (22,6% en 20189, lo que confirma que

los mecanismos de intermediación laboral no son eficientes en el caso de la población migrante.

En el cuadro 9.1, se describen las cifras de inmigrantes venezolanos inscritos en el Servicio Público de Empleo. La información de 2017 y 2018 corresponden únicamente a fuente SISE, desde el 2019, se cuenta con la cifra del Servicio Público de Empleo SENA, por lo que en el siguiente cuadro las cifras de 2019 y 2020 corresponden a la sumatoria de SISE y SENA.

Teniendo en cuenta que los mecanismos de intermediación laboral no son eficientes en el caso de la población migrante, es importante **trabajar de la mano con el sector empresarial para reforzar la red de prestadores del SPE, en particular mediante una fuerte inversión en tecnología.** A pesar de los progresos realizados en los últimos años, el SISE sigue siendo una plataforma relativamente rígida, que no permite a los buscadores de empleo seguir la evolución de las vacantes y buscar oportunidades en diferentes departamentos.

De hecho, el sistema actual solo permite buscar empleos en un solo departamento o en todo el territorio. Pero, no existe la posibilidad de orientar su búsqueda en varios departamentos específicos. Esto constituye también un obstáculo a la movilidad territorial. Asimismo, el metabuscador **www.buscadordeempleo.gov.co,** que ofrece la posibilidad de acceder, en teoría, a todas las vacantes disponibles en la red de prestadores del SPE, no permite mandar su hoja de vida en línea. Los buscadores de empleo tienen que ir a una de las agencias de la red para poder presentarse a un puesto.

Por otro lado, frente a las bajas tasas de colocación de la población venezolana registrada en el SISE, parece necesario **diseñar una ruta específica para la población migrante dentro del SPE** que permita mitigar las barreras enfrentadas tanto por los inmigrantes venezolanos como por los retornados colombianos.

En este sentido, el Conpes 3950 de 2018 recomienda, por un lado, "diseñar y aplicar cursos de contextualización sobre normativa, derechos laborales y acogida para retornados y extranjeros en el país, con el fin de facilitar su adaptación al mercado de trabajo" y, por otro lado, "facilitar el acceso en la ruta de empleabilidad del Servicio Público de Empleo y brindar servicios de orientación ocupacional a la población retornada y migrantes venezolanos, para reducir las barreras de acceso al mercado laboral."

Esta ruta significa la puesta en marcha de un seguimiento personalizado a la población beneficiaria y por ende implica costos adicionales, lo que representa un obstáculo a su implementación. En este sentido, mientras la ruta básica en el SPE cuesta alrededor de 700.000 pesos por individuo, la ruta para las víctimas del conflicto representa un costo de unos dos millones de pesos por persona atendida. Es probable que una ruta par población migrante cueste menos que la ruta para víctimas, ya que los niveles de educación son en general superiores en el caso de los migrantes provenientes de Venezuela. Sin embargo, este costo adicional requiere recursos nuevos, los cuales podrían venir de la cooperación internacional, sea a través de un subsidio o mediante un crédito reembolsable.

Finalmente, se debería seguir organizando **Ferias de atención y servicios a los migrantes,** pero ampliando la representación institucional e invitando al sector privado, **y convertirlas también en Ferias de empleo, abiertas a las comunidades de acogida.**

Movilidad territorial

Porque la gran mayoría de los migrantes provenientes de Venezuela llega a Colombia por tierra, la población migrante tiende a concentrarse en los departamentos que se encuentran en la frontera, en particular Arauca, La Guajira y Norte de Santander. Aunque con el tiempo, los inmigrantes venezolanos y los retornados colombianos se han desplazado hacia casi todo el territorio colombiano, una proporción significativa de ellos sigue concentrándose en las ciudades fronterizas. Así, a finales de abril 2019, el 20,5% de los portadores de PEP se encuentra en uno de los seis departamentos fronterizos con Venezuela (Norte de Santander: 8,9%; La Guajira: 6,4%; Cesar: 2,5%; Arauca: 2,4%; Vichada: 0,2% y Guainía: 0,1%). Además, por su ubicación geográfica, estos departamentos concentran una gran mayoría de población en situación irregular y tienen que enfrentar además las consecuencias de los fuertes movimientos pendulares entre Venezuela y Colombia (ver Sección 1). Por eso, y para facilitar el proceso de integración socioeconómico de la población migrante y evitar los problemas de convivencia en las áreas de fuerte densidad migratoria, habría que desarrollar mecanismos para promover la movilidad interna de los migrantes en el territorio colombiano.

La experiencia internacional muestra que los programas de reubicación más exitosos son los que combinan incentivos para movilizarse dentro del territorio y ayudas para encontrar empleos en el lugar de destino. Así, en Brasil, con el fin de aliviar la presión migratoria en las ciudades fronterizas, como Boa Vista y Pacaraima (Estado de Roraima), el gobierno federal, con el apoyo de las autoridades locales y de ACNUR, ha reubicado a miles de inmigrantes venezolanos hacia diferentes ciudades del país. En São Paolo, el programa ***Trabalho Novo (Nuevo Trabajo)*** apoya a los recién llegados ofreciéndoles vivienda en albergues municipales, clases de portugués y de informática, y acceso a ofertas laborales. Este programa ha permitido a cientos de inmigrantes venezolanos adquirir autonomía financiera gracias a una mejor integración en el mercado laboral y la sociedad de acogida.

En Colombia, por el momento, **las iniciativas de relocalización de la población migrante han sido escasas.** El caso más significativo es el de la contratación temporal y la movilización de trabajadores provenientes de Venezuela para cosechar flores en Cundinamarca. En el 2018, alrededor de 300 inmigrantes venezolanos y retornados colombianos fueron contratados para trabajar durante dos meses en las principales fincas productoras de flores de la región. Los contratos se firmaron en Cúcuta y ACNUR financió el transporte por bus de los trabajadores migrantes. También se les proveyó alojamiento. Al final de la misión, la mayoría de ellos se devolvieron a Cúcuta. Pero en la mayoría de los casos, son los migrantes mismos quienes se desplazan dentro del territorio en busca de mejores oportunidades.

Una mejor información en cuanto a las oportunidades laborales dentro del territorio colombiano, así como la adopción de unos incentivos financieros para que los migrantes se desplacen hacia otros departamentos con una menor densidad migratoria, ayudaría a reducir las tensiones en las zonas fronterizas y podría contribuir al dinamismo económico en otras regiones.

Una manera de facilitar la movilidad territorial es a través de **una mejor articulación de los diferentes sistemas de información laboral y una modernización de los procesos de selección.** Para entender mejor dónde están las oportunidades laborales, se podría adoptar un sistema de monitoreo de la situación de los mercados laborales a nivel local a través de indicadores como las tasas de desempleo, el tamaño de la economía informal y el clima de negocios (Bahar et al., 2018). Asimismo, es importante consolidar los mecanismos de cooperación entre los diferentes prestadores del SPE a nivel nacional para que la información sobre las vacantes en una región del país sea accesible en otras regiones. También parece necesario logar un consenso entre prestadores sobre los criterios de definición de las vacantes de difícil colocación (supuestamente las que han estado en el sistema por al menos

seis meses). Se debe **buscar un sistema que permita agrupar todas las vacantes de difícil colocación y proponerlas en prioridad a la población migrante.** Esto permitiría ofrecer oportunidades laborales a los inmigrantes venezolanos y retornados colombianos que puedan corresponder a sus competencias sin que esto afecte la mano de obra local.

En la misma perspectiva, es importante que los prestadores trabajen con las cámaras de comercio y los gremios empresariales a nivel regional para identificar las necesidades de competencias y luego mutualizar estas necesidades. Los prestadores también deben alentar las empresas a que realicen pruebas a distancia y entrevistas virtuales para que los candidatos no tengan siempre que desplazarse e incurrir en costos de transporte y alojamiento. Para facilitar este proceso los prestadores del SPE podrían tener salas, con computadores equipados de cámaras, donde se podrían llevar a cabo estas entrevistas virtuales.

Además de esto, es importante generar incentivos para que los migrantes se desplacen hacia zonas del territorio con una menor densidad migratoria. El estado colombiano, con el apoyo de la cooperación internacional, podría **organizar un sistema de transportes subsidiados para facilitar la movilidad interna de las zonas de fuerte concentración de la población migrante hacia las zonas de baja concentración.** A nivel individual, se podrían otorgar bonos de transporte para que las personas que han conseguido un empleo en otras partes del país puedan movilizarse con su familia sin costo. Esta política de movilidad territorial podría extenderse a toda la población vulnerable que encuentra oportunidades en el territorio colombiano.

Asimismo, se podría **diseñar un programa para que los migrantes provenientes de Venezuela o la población colombiana vulnerable que llegue a un nuevo sitio beneficie de un apoyo financiero para instalarse en su nuevo destino.** Una manera de hacer esto podría ser a través de unos bonos de vivienda que permitan pagar un arriendo durante los dos o tres primeros meses de asentamiento. Los trabajadores con contrato formal, una vez instalados en su nuevo lugar de residencia, podrían seguir financiando ellos mismos su arriendo. En la misma lógica, el estado podría invertir en unos proyectos inmobiliarios que permitirían incrementar la oferta inmobiliaria en todo el territorio, la cual beneficiaria tanto a la población migrante, como a las comunidades de acogida.

Finalmente, cabe resaltar que **un número significativo de migrantes provenientes de Venezuela tienen niveles educativos altos, pero, por problemas de convalidación de títulos o de barreras específicas de acceso a ciertas profesiones reguladas, tienen dificultades para poner sus competencias al servicio de la economía y la sociedad colombiana.** Esto es el caso de los profesionales de la salud, donde existen restricciones que obstaculizan el desempeño laboral de las personas que obtuvieron sus títulos en el exterior. Una manera de facilitar el proceso de convalidación y, al mismo tiempo, en una lógica de movilidad territorial que beneficie a las zonas rurales, sería **pedir a los profesionales de la salud provenientes de Venezuela que se muden durante un periodo definido hacia los departamentos donde existe una escasez estructural de enfermeros y médicos para que presten un servicio social** a las comunidades que casi no tienen acceso a la salud. Al final del proceso, que podría ser de dos años, estas personas podrían obtener su tarjeta profesional, tendrían la posibilidad de ejercer plenamente su profesión en el lugar que escojan y podrían obtener una visa de residente que les daría estabilidad.

Lucha contra el trabajo forzoso

De manera general, la población migrante tiende a enfrentar problemas de discriminación que pueden representar un obstáculo a su inserción laboral. La discriminación laboral puede implicar sea la negación de un empleo, o en muchos casos, unas condiciones de trabajo por debajo de los estándares legales (salario por debajo del salario mínimo, ausencia de protección social, horarios de trabajo por encima de los horarios legales, etc.). Los retornados, aunque colombianos, también se ven afectados por este tipo de discriminación, sobre todo los de segunda o tercera generación, ya que los colombianos tienden a considerarlos, por su acento y su manera de ser, como venezolanos.

El Ministerio de Trabajo tiene mecanismos a la vez preventivos y reactivos de vigilancia y control de la normatividad laboral. Las acciones preventivas apuntan a informar los trabajadores, tanto nacionales como extranjeros, de sus derechos y evitar así los potenciales abusos. Así, las brigadas de inspección móvil recogen el país para proveer capacitación sobre los derechos laborales. Por su parte, las inspecciones reactivas se dan cuando ya existen denuncias o que los inspectores quieren averiguar las condiciones laborales dentro de una empresa.

Aunque estos mecanismos de vigilancia y control ayudan a luchar contra la discriminación y explotación laboral, su cobertura geográfica sigue siendo limitada, en particular en las zonas rurales, como la zona bananera del Magdalena. Además, **los inspectores del trabajo solo pueden controlar el sector formal, lo que limita su influencia en materia de violación de los derechos de las personas que trabaja en el sector informal.**

Por estas razones, es importante imponer el cumplimiento de la legislación laboral para los trabajadores migrantes. Esto se puede lograr **llevando a cabo campañas de sensibilización sobre los requisitos legales en materia de contratación de trabajadores extranjeros y los riesgos inherentes al no cumplimiento de las reglas.** También es importante **proveer capacitación a los inspectores de trabajo en cuanto a la temática migratoria y a los riesgos**

específicos enfrentados por la población migrante. En este sentido, Colombia está en un proceso de renovación de los inspectores de trabajo y es clave que la lucha contra la explotación laboral y el trabajo forzoso vaya acompañada de programas de capacitación que incluyan módulos específicos sobre la problemática migratoria. Asimismo, se deben **multiplicar los controles en las empresas, en particular, en las zonas de fuerte concentración de la población migrante y en los sectores con alta propensión a la contratación ilegal de trabajadores migrantes, para luchar contra la explotación laboral.** Si bien la lucha contra la explotación laboral y el trabajo forzoso implica desarrollar los mecanismos de conciliación, también es necesario que se impongan sanciones a las empresas que violan la legislación laboral.

Este proceso implica **reforzar la capacidad de acción del Ministerio del Trabajo en todo el territorio gracias a un incremento de sus medios financieros y humanos.** Es importante, en particular, invertir en el desarrollo de las *Brigadas de inspección móvil* del Ministerio para que puedan llegar a más zonas del país, en particular las zonas rurales donde existen mayores riesgos de violación de los derechos laborales.

Otro obstáculo a la lucha contra la explotación laboral es la **falta de una ruta de protección específica para las victimas extranjeras de trata de personas en general y de explotación laboral en particular.** Así, la ley 985 de 2005 y el decreto 1036 de 2016 estipulan que, cuando una víctima de trata de persona es extranjera, las autoridades competentes tienen que gestionar, en colaboración con el consulado del respectivo país, el retorno a su lugar de origen. Por supuesto, en el contexto actual de crisis en Venezuela, esta opción casi no es viable. Por tanto, las autoridades públicas, en particular Migración Colombia, deben brindar asistencia a las víctimas que quieren permanecer en el territorio nacional para que puedan regularizar su permanencia en el país. No obstante, en la práctica, no existe una ruta para victimas extranjeras en Colombia, con un protocolo de atención o recursos disponibles para este fin. En la mayoría de los casos, las víctimas no saben a quién acudir en caso de vulneración de sus derechos. Pero más que todo, la mayoría de ellas tienen miedo que al denunciar su situación con las autoridades colombianas pierdan lo poco que tienen y en ciertos casos que las deporten hacia su país de origen.

Por esto, es importante, más allá del tema de la regularización, **implementar una ruta de protección para las víctimas extranjeras de trata de personas y de explotación laboral.** Eso implica entre otro que haya información difundida ampliamente sobre los derechos de los migrantes, sobre las instituciones que los pueden atender en caso de vulneración de esos derechos y que se creen espacios seguros en diferentes entidades públicas donde las victimas pueden beneficiar de atención y orientación.

Al mismo tiempo que se refuerzan los mecanismos de control y lucha contra la explotación laboral y el trabajo forzoso, **existe un fuerte riesgo de propagación de los fenómenos de discriminación en contra de la población migrante.** Por eso, se deberían multiplicar las iniciativas para **sensibilizar a los empresarios y las comunidades de acogida sobre los temas de integración socioeconómica de la población migrante y la importancia de luchar contra las discriminaciones laborales.** Esto se puede llevar a cabo a través de campañas de información que expliquen la contribución de los inmigrantes venezolanos y retornados colombianos a la economía del país y que muestren los efectos negativos de la discriminación. Estas campañas pueden ser la oportunidad de reforzar los mensajes públicos en contra de la trata de personas, la explotación laboral y el trabajo forzoso, los cuales afectan a toda la población y no solo a los migrantes.

6.

La ruta de emprendimiento

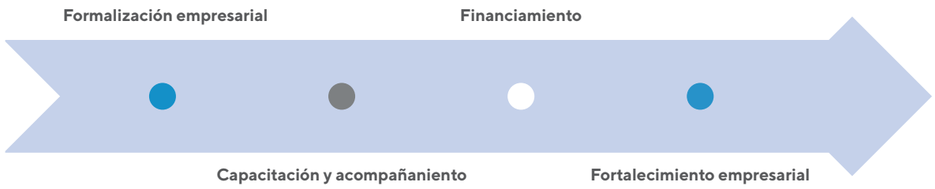
La creación de empresas representa una alternativa para los inmigrantes que no tienen acceso al empleo. Los que tienen un pequeño capital pueden utilizarlo para desarrollar sus propias actividades económicas. En este sentido, existen en el país numerosas iniciativas para apoyar al emprendimiento mediante capacitación y acompañamientos de los emprendedores potenciales y de financiamiento de los proyectos empresariales. La mayoría de estas iniciativas están abiertas a la población migrante y nuevos proyectos pilotos se están llevando a cabo en diferentes partes del territorio bajo el impulso de alianzas entre el sector público y privado para impulsar el emprendimiento de los inmigrantes venezolanos y los retornados colombianos.

La ruta de emprendimiento de la ***Estrategia de generación de ingresos para la población migrante proveniente de Venezuela y las comunidades de acogida*** tiene como objetivo mejorar los procesos actuales, en coordinación con los diferentes actores públicos y privados del sector. Apunta a incrementar los niveles de formalización empresarial del país mediante una simplificación de los trámites administrativos, a desarrollar la oferta de capacitación para los emprendedores potenciales y a incrementar las fuentes de financiamiento para nuevos proyectos empresariales. Además del apoyo a la creación de empresas, la ruta de emprendimiento también buscar fortalecer las empresas ya existentes para consolidarlas e impulsar así la creación de empleos (Gráfico 5).

Formalización empresarial

La primera etapa esencial en la ruta de emprendimiento es el proceso de formalización empresarial. En una economía altamente informal, donde en 2015 alrededor del 75 % de los micronegocios no estaban registradas formalmente (DNP, 2019), este proceso representa un reto grande, y aún más para los emprendedores venezolanos

GRÁFICO 5
La ruta de emprendimiento



potenciales. La formalización empresarial concierne tanto las empresas nuevas como las que ya existen, pero se encuentran en el sector informal.

Formalizar una empresa en Colombia implica una serie de trámites que pueden ser a la vez costosos y demorados. El primer paso corresponde a los registros empresariales y ante todo el registro mercantil que se debe llevar a cabo en una Cámara de Comercio. Este registro implica el pago de una matrícula cuyo costo varía entre 50.000 y 1.200.000 pesos colombianos, dependiendo del tamaño de la empresa. Por otro lado, se debe realizar su inscripción en el ***Registro Único Tributario (RUT)*** en la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN). En Bogotá, estos registros empresariales se pueden hacer virtualmente a través de la ***Ventana Única Empresarial (VUE)***. En el resto del país, los emprendedores tienen que desplazarse personalmente a las Cámaras de Comercio.

El segundo paso está relacionado con los temas laborales. Además del contrato de trabajo, los empresarios deben afiliar a sus empleados al sistema de seguridad social a través de la ***Planilla Integrada de Liquidación de Aportes (PILA)***, la cual incluye las Administradoras de Riesgos Laborales (ARL), las Entidades Promotoras de Salud (EPS), el Sistema de Pensiones, así como los parafiscales.

El tercer paso consiste en el cumplimiento de una serie de normas relacionadas con la producción y la comercialización. Estas normas especiales dependen del sector de actividad. ***El Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos (Invima),*** por ejemplo, certifica que las empresas cumplen con los requisitos sanitarios, mientras que los bomberos otorgan un certificado de seguro. También existen normas referentes al uso de los suelos y normas ambientales. Las empresas del sector del turismo, por su parte, deben estar inscritas al Registro Nacional de Turismo. El cuarto y último paso incluye los aspectos tributarios, con el Registro de declaración y pago de impuestos.

Esta serie de trámites tiene un costo financiero y toma tiempo. Según el estudio *Doing Business 2019* del Banco Mundial (World Bank, 2018), Colombia ocupa el puesto 65 (entre 190 países) en la clasificación sobre la facilidad para hacer negocios, pero al tercer puesto en América Latina y el Caribe, detrás de México (54) y Chile (56), y antes de Costa Rica (67), Perú (68) y Jamaica (75). Esta clasificación está basada en diez indicadores que miden las regulaciones en materia de negocios que facilitan la apertura de empresas locales y sus actividades. De acuerdo con estos indicadores, Colombia está en el puesto 100 en lo que refiere a la apertura de un negocio. En promedio, se requieren 11 días para realizar todos los trámites necesarios para la creación de un nuevo negocio. Estos trámites representan un costo equivalente al 14% del ingreso per cápita colombiano.

Frente a esta situación, el ***Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes)*** aprobó el 9 de enero de 2019

una nueva política de formalización empresarial. Esta política incluye una agenda de 65 acciones e inversiones por alrededor de $460.000 millones durante los próximos diez años. Esta política, liderada por el *Ministerio de Comercio, Industria y Turismo*, apunta a simplificar el régimen de tributación, reducir los costos de contratación formal, así como la carga regulatoria. Se busca también reducir la duración de los trámites para agilizar el proceso de creación empresarial, en particular mediante una generalización de la VUE en todo el territorio, o al menos al principio en las grandes ciudades.

Si bien este proceso de simplificación administrativa va en la buena dirección, cabe resaltar que **los empresarios extranjeros tienen que enfrentar unos trámites y costos adicionales que pueden representar un obstáculo a la formalización empresarial de los inmigrantes venezolanos.** En primer lugar, los empresarios que quieren registrar su empresa como persona jurídica deben sacar una visa tipo "M" Migrante – Empresario (socio o propietario). Esta visa cuesta 230 dólares. Si bien este costo es el mismo que para otros tipos de visas, representa un costo adicional para los empresarios extranjeros. Por otra parte, existe una serie de requisitos para sacar la visa, en particular la necesidad de disponer de un monto mínimo para invertir en Colombia. Eso hace que muchos candidatos a la creación empresarial escojan la vía de la informalidad.

En cuanto a la documentación necesaria para registrar una empresa como persona jurídica, los extranjeros necesitan un pasaporte, una cédula de extranjería o un documento de identidad de su país de origen. En cambio, para matricular una empresa como persona natural, el documento de identidad del país de origen no sirve. Ahora bien, **las Cámaras de Comercio no aceptan el PEP para registrar una empresa.** Eso significa que los portadores de PEP III, los cuales se regularizaron sin pasaporte, no pueden matricular una empresa en Colombia. Por otro lado, los extranjeros deben solicitar un Registro sobre operaciones de

divisas en el Banco de la República para certificar la procedencia de los fondos. Esta medida que apunta a luchar contra el lavado de dinero del narcotráfico también implica un costo adicional para los candidatos a la creación empresarial.

En un contexto de crisis migratoria y de pocas oportunidades laborales, es importante poder **agilizar los procesos de creación empresarial no solo para la población migrante, sino de manera general para todos los emprendedores potenciales.** Entre más simples los tramites y más bajos los costos, más elevada la proporción de empresas formales que se van a crear en el país. Esto también significa más posibilidades de creación de empleos formales y de impuestos recaudados. Eso implica un cambio de normas en materia de creación de empresas para que sea más fácil registrar empresas en el sector formal, incluso para los extranjeros. Parece también importante **cambiar la normatividad para que los venezolanos con PEP puedan matricular una empresa como persona natural en las Cámaras de Comercio.**

Otro aspecto importante en el proceso de formalización empresarial está relacionado con el hecho de que **la creación de empresa no siempre significa que los empresarios aportan al sistema de protección social.** Por esto es importante que la formalización empresarial vaya acompañada de **un acceso de los empresarios tanto extranjeros como colombianos a los mecanismos de protección social.**

De manera general, y en un contexto marcado por una fuerte informalidad empresarial, es importante que los proyectos de apoyo al emprendimiento busquen fortalecer unidades productivas de emprendedores informales en etapa temprana para lograr su consolidación y formalización. Los procesos de capacitación, acompañamiento y financiamiento deben apuntarle a este objetivo.

Capacitación y acompañamiento

Una etapa clave de la ruta de emprendimiento radica en la capacitación y el acompañamiento que se puede brindar a los candidatos al emprendimiento. En este sentido, los inmigrantes venezolanos y los retornados colombianos pueden beneficiar de la ruta de atención implementada por el estado colombiano, en particular a través de los *117 Centros de Desarrollo Empresarial* que existen en todo el territorio. Esta ruta permite a los migrantes en situación regular tener acceso a jornadas de sensibilización y a un acompañamiento personalizado para desarrollar sus proyectos empresariales. El objetivo de este proceso es la creación de nuevas empresas que generen empleos formales.

Por su lado, los migrantes retornados pueden beneficiar del apoyo del Ministerio de Relaciones Exteriores, a través del programa *Colombia Nos Une (CNU)*. En colaboración con la OIM y las Cámaras de Comercio, la Cancillería apoya proyectos productivos de retornados colombianos en los Departamentos del Atlántico y de Bolívar. El ***Plan de Emprendimiento para el Retorno*** provee, con el apoyo del SENA, capacitación y acompañamiento a los nuevos emprendedores para que formulen proyectos e iniciativas productivas, y desarrollen planes de negocio e inversión. Asimismo, el ***Centro de Formación y Emprendimiento para Población Retornada y Vulnerable*** en Villa del Rosario (Norte de Santander) ayuda a la creación de unidades productivas en el sector de la moda mediante ciclos de formación y productividad (de tres meses cada uno). El 60% de los beneficiarios son retornados colombianos, mientras que el 40% restante corresponde a poblaciones vulnerables, incluyendo mujeres cabezas de hogar, discapacitados, así como inmigrantes venezolanos en situación regular.

La Cámara de Comercio de Bogotá también inició a principios de 2019 un nuevo proyecto para apoyar a la población migrante en su proceso de inserción socioeconómica, en particular a través de una ruta de emprendimiento. Esta ruta reposa en una fase preliminar de análisis de la experiencia empresarial de los candidatos y de sus competencias. Los asesores de la Cámara de Comercio ayudan los candidatos seleccionados a elaborar sus propuestas y a implementarlas, a veces con apoyo de capital semilla. Se hace luego un acompañamiento de los proyectos mediante un seguimiento de unos indicadores meta. La idea es, apoyándose en este proyecto piloto, escalar la iniciativa para que más emprendedores se beneficien de este apoyo y que se implemente en otros departamentos, en colaboración con otras Cámaras de Comercio.

Estas iniciativas positivas se han consolidado con los años y constituyen herramientas útiles para ayudar a los empresarios potenciales. Sin embargo, tienen varias limitaciones. Por un lado, **las formaciones que se dan en los Centros de desarrollo empresarial del SENA no están pensadas para los migrantes y no toman en cuenta los problemas específicos que estos pueden enfrentar.** Por otro lado, **los migrantes en situación irregular no pueden beneficiar de tales formaciones.**

En esta perspectiva, se podrían **diseñar módulos específicos de emprendimiento orientados hacia las problemáticas enfrentadas por la población migrante,** en particular en lo que refiere a los trámites administrativos que los extranjeros requieren para crear su empresa. Por otro lado, frente a las dificultades de la población en situación irregular para acceder al mercado laboral formal, se podrían **abrir estas formaciones a los migrantes en situación irregular para que intenten desarrollar proyectos productivos,** a pesar de las dificultades administrativas que eso implica.

De hecho, una dificultad mayor es que **la mayoría de los candidatos a la creación empresarial no tiene experiencia previa, lo que incrementa los riesgos de fracaso.** Por eso, parece importante **apoyarse en los diferentes proyectos pilotos que se están llevando a cabo en diferentes partes del territorio,** como por ejemplo el de la Cámara de Comercio de Bogotá, para **consolidar la ruta de emprendimiento** para poblaciones migrante y de acogida. Pero, para escalar estas iniciativas se debe **realizar un monitoreo que permita evaluar la sostenibilidad de los proyectos empresariales.** Un criterio importante debería ser el número de empleos creados por las nuevas empresas. Po resto, es importante que los programas de apoyo al emprendimiento acompañen a los nuevos emprendedores no solo al inicio del proceso, sino también en las primeras fases. También, se debe pensar en Implementar programas de apoyo a la creación empresarial específicos para las mujeres migrantes, en particular las mujeres cabezas de hogar, y las minorías étnicas.

Financiamiento

Más allá de la capacitación y del acompañamiento de los candidatos a la creación de empresas, un elemento clave de la ruta de emprendimiento es el financiamiento de los proyectos empresariales. Si bien algunos empresarios provenientes de Venezuela llegan con su propio capital y no necesitan apoyo financiero, la mayoría de los emprendedores potenciales sí requieren un aporte en capital para llevar a cabo sus proyectos.

Las principales fuentes públicas de financiamiento para proyectos empresariales en Colombia son el ***Fondo Emprender*** del Sena, el programa ***iNNpulsa*** del Ministerio del Comercio, Industria y Turismo, y los apoyos financieros del Departamento de Prosperidad Social (DPS). Estas

instituciones otorgan capital semilla a proyectos de diferente amplitud. El DPS financia, en particular a través del programa ***Mi Negocio***, proyectos de inclusión productiva, orientados hacia las poblaciones vulnerables, desplazadas y/o en extrema pobreza, tanto en ámbitos urbanos como rurales. El ***Fondo Emprender*** es el fondo más grande de apoyo al emprendimiento en Colombia y provee capital semillas a nuevas empresas. Por su lado, el programa iNNpulsa está orientado hacia las empresas innovadoras y se apoya en una lógica de capital de riesgo para start-ups. En el marco de ***iNNpulsa***, el programa ALDEA funciona en una lógica de comunidad para que los empresarios y emprendedores innovadores puedan conectarse con mentores, inversionistas y entidades de crédito. Este programa tiene un fuerte énfasis en la economía naranja.

Estos fondos o programas de apoyo financiero al emprendimiento están abiertos a toda la población colombiana y, desde luego, los migrantes retornados pueden acceder a ellos para iniciar sus proyectos empresariales. Los retornados colombianos también pueden beneficiar del ***Plan de Emprendimiento para el Retorno***, el cual, además de proveer capacitación y acompañamiento, con el apoyo del SENA, a los nuevos emprendedores, también ayuda a financiar proyectos entre 5 y 10 millones de pesos.

Una limitación importante en el marco de la Estrategia de generación de ingresos es el hecho de que **los extranjeros, a diferencia de los retornados colombianos, no tienen la posibilidad de beneficiar del apoyo financiero de estos fondos.** Existen algunos mecanismos, como en el marco del programa ALDEA, para ayudar a financiar unos servicios, como asesores para desarrollar planes de negocio y de inversión, pero todavía no hay opciones de financiamiento directo. Por ello, parece necesario **revisar las reglamentaciones vigentes en los fondos de apoyo financiero al emprendimiento para que los extranjeros que reúnan los requisitos puedan beneficiar de estos mecanismos.** Una posible opción podría ser abrir una cierta proporción de estos fondos (por ejemplo, el 10%) a proyectos impulsados por emprendedores extranjeros.

Por otro lado, existe la posibilidad de **abrir una ruta especifica en el marco de los diferentes fondos de apoyo al emprendimiento destinada a financiar proyectos de emprendedores provenientes de Venezuela,** que sean inmigrantes venezolanos o retornados colombianos. Esta ruta específica, que podría utilizar recursos financieros de la cooperación internacional, podría establecerse en el marco del ***Fondo Emprender,*** lo que permitiría reposarse en la experticia del SENA en este campo, o, para proyectos más innovadores, en el marco de iNNpulsa. Es también posible pensar en apoyos financieros basados en créditos rembolsables en el marco, por ejemplo, de un fondo rotatorio que se pueda mantener a largo plazo.

Finalmente, es importante **trabajar con el sector de la microfinanza para que apoye a migrantes que tienen proyectos de microemprendimiento.** Esta opción flexible podría ayudar a una parte de la población proveniente de Venezuela a insertarse rápidamente en el tejido económico de sus comunidades de acogida.

Fortalecimiento empresarial

Aunque la mayoría de la ruta de emprendimiento para las poblaciones migrante y de acogida va enfocada hacia el apoyo a la creación de nuevas empresas, también es importante tomar en cuenta las empresas que ya existen para ayudarlas a consolidarse. En los últimos años, los migrantes provenientes de Venezuela han creado un número significativo de empresas, en particular en los departamentos fronterizos (aunque falta información concreta y estadísticas precisas sobre este tema). En este sentido, el apoyo a las empresas existentes es importante ya que su fortalecimiento representa una oportunidad de creación de nuevos empleos tanto para la población migrante como para la de acogida.

En la práctica, **las pocas acciones de apoyo al emprendimiento orientadas hacia la población migrante tienden a focalizarse en los procesos de creación empresarial.** No obstante, un ejemplo interesante de apoyo al fortalecimiento empresarial es en el marco de la ***Alianza para el Desarrollo Sostenible de la Frontera*** (Recuadro 4).

Por esto, **los proyectos de apoyo al emprendimiento deben también incluir una dimensión de fortalecimiento empresarial destinada a empresas con fuerte potencial de crecimiento.** Un primer paso importante es realizar un diagnóstico de la fuerzas y debilidades de la empresa para identificar ejes de desarrollo potencial. Estos ejes pueden orientarse hacia la diversificación de los productos y servicios ofrecidos por la empresa o la apertura de nuevos mercados, tanto en Colombia como en el exterior. Después de este diagnóstico, la ruta de emprendimiento debe ayudar a la empresa a implementar la nueva estrategia, mediante un apoyo técnico y en ciertos casos financiero. Finalmente, el éxito de la estrategia reposa en un monitoreo de los progresos realizados por la empresa, para poder evaluar el cumplimiento de las metas definidas durante la fase de diagnóstico.

Los programas de fortalecimiento empresarial podrían apoyarse en la ***Cámara de Comercio Colombo-Venezolana,*** la cual tiene identificadas las empresas claves que podrían beneficiarse de un apoyo específico dentro del marco de esta ruta de emprendimiento. En una perspectiva más o menos cercana de reapertura de los intercambios comerciales entre Colombia y Venezuela, los empresarios venezolanos instalados en Colombia podrían desempeñar un papel clave para estimular las exportaciones hacia el país vecino y dinamizar así la producción y el empleo en Colombia. *(Ver recuadro 4 en Anexos)*

Para apoyar el proceso de fortalecimiento empresarial, se podrían **diseñar programas de mentoría para que empresas ya consolidadas asesoren a los empresarios que necesiten una orientación estratégica.** Estos programas de mentoría podrían llevarse a cabo a través de alianzas con las antenas regionales de la ANDI o las Cámaras de Comercio. *(Ver cuadro 11 en Anexos)*

7.

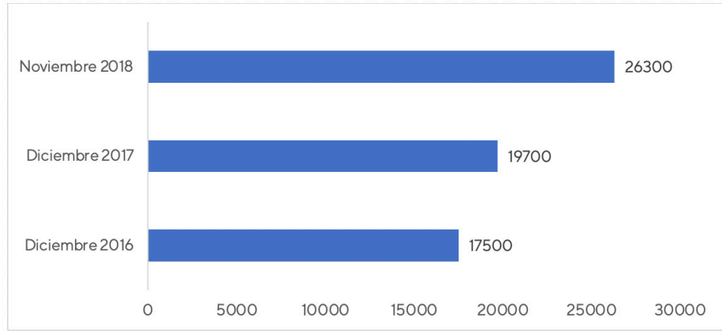
Inclusión financiera

Un freno importante hoy a la integración socioeconómica de los inmigrantes venezolanos está relacionado con el tema de la inclusión financiera. Así, en noviembre 2018, había 26.300 adultos venezolanos con acceso a algún producto financiero formal en establecimientos de crédito, cooperativas financieras vigiladas por Supersolidaria y ONG especializadas en microcrédito (Gráfico 6). Esa cifra representaba una tasa de inclusión financiera del 4,4% para los adultos venezolanos en situación regular. A manera de comparación, la tasa de inclusión financiera para la población adulta que residía en Colombia en diciembre de 2018 era del 81,4% (Banca de las Oportunidades y SFC, 2019).

Un estudio reciente de la Banca de las Oportunidades y Woccu (2019) confirma el bajo nivel de inclusión financiera de la población migrante proveniente de Venezuela. Este estudio realizado en cuatro departamentos de frontera (Arauca, Cesar, La Guajira y Norte de Santander) muestra que el 96,2% de las 384 personas encuestadas no poseía ningún tipo de servicio o producto financiero con entidad financiera colombiana. Esta cifra contrasta con los niveles relativamente altos de inclusión financiera de esta misma población en Venezuela. Según el estudio, el 73,7% de las personas entrevistadas eran usuarias de servicios financieros en su país. Eso significa que no es por falta de conocimiento general sobre los productos y servicios financieros en general que los inmigrantes venezolanos no pueden acceder al sistema financiero colombiano, sino más bien en razón de barreras específicas que enfrentan en Colombia.

Es difícil entender por qué existen tan bajos niveles de bancarización entre la población venezolana en situación regular, ya que no existen obstáculos legales a la apertura de una cuenta bancaria por parte de extranjeros en Colombia, incluso para los portadores de PEP. La carta circular 68 de 2017 de la Superintendencia Financiera reconoce la validez del Permiso

Gráfico 6
El número de adultos venezolanos con acceso a algún producto financiero formal ha crecido significativamente en los últimos años, pero sigue siendo muy bajo



Fuente: TransUnión (2019)

Especial de Permanencia (PEP) para la apertura y/o contratación de productos y servicios financieros. Pero, la circular también afirma que el PEP "deberá ser presentado ante las autoridades colombianas en compañía del Pasaporte o del Documento Nacional de Identidad". Aunque el *Decreto 1288* de 2018 aclara que el PEP permite a los nacionales venezolanos acceder a diferentes servicios, incluyendo la apertura de cuentas bancarias, sin necesidad de pasaporte, los bancos siguen rigiéndose por la circular. Por eso, es necesario que la Superintendencia Financiera emita una carta circular actualizada que tome en cuenta el Decreto 1288 y que les diga a los bancos que puedan abrir una cuenta bancaria a los portadores de PEP, incluso sin pasaporte. *(Ver gráfico 6 en Anexos)*

Otro obstáculo a la inclusión financiera de los inmigrantes venezolanos radica en la **existencia de trabas por parte de los comerciales dentro de las sucursales bancarias, que ven a los venezolanos con PEP como un factor de riesgo potencial, en razón de la duración limitada de los PEP** (dos años). Si bien tal riesgo puede presentarse en el caso de tarjetas de crédito, para las cuentas de ahorro y las tarjetas de débito, no existe ningún riesgo real. Además, la reciente renovación del PEP I por parte de Migración Colombia implica que la duración del PEP ya no debería constituir una barrera por parte de las instituciones financieras.

Ahora bien, la inclusión financiera es un requisito indispensable para la formalización laboral y empresarial, ya que un empleado formal debe tener una cuenta bancaria para poder recibir su salario y sus prestaciones sociales. Asimismo, tener una cuenta bancaria es indispensable para poder registrar un negocio en las Cámaras de Comercio del país.

Por eso, es importante trabajar de la mano con las instituciones financieras del país, en particular con el apoyo de la ***Asociación Bancaria y de Entidades Financieras de Colombia (Asobancaria),*** para **sensibilizar los diferentes bancos y sus sucursales sobre los derechos de la población extranjera en materia de acceso al sector financiero.** Eso se podría hacer mediante la difusión de un boletín de información que explique en detalles esos derechos y que anime a los diferentes actores del sector a facilitar la apertura de cuentas bancarias por parte de los venezolanos en situación regular. También se puede pensar en organizar talleres en los municipios con una fuerte concentración de población venezolano para que los comerciales de las sucursales

bancarias estén familiarizados con los temas migratorios.

Por otro lado, la promoción de la inclusión financiera implica **invertir en programas de educación financiera orientados hacia los migrantes provenientes de Venezuela,** con módulos diseñados específicamente para una población que no está familiarizada con el sistema financiero colombiano. ***Asobancaria y la Banca de las Oportunidades,*** que tienen una larga experiencia en este campo, podrían diseñar en conjunto un plan ambicioso de educación financiera dirigido a los inmigrantes venezolanos y los retornados colombianos. Los talleres de educación financiera podrían en un primer tiempo llevarse a cabo en las principales ciudades del país, así como los departamentos fronterizos con fuerte densidad migratoria, en colaboración con los centros de atención a los migrantes que existen en diferentes partes del territorio y con las principales asociaciones de venezolanos en Colombia. La cooperación internacional podría ayudar a financiar este plan, que, si demuestra resultados positivos, podría extenderse a diferentes partes del país.

Además de facilitar el acceso de los inmigrantes venezolanos a los servicios financieros y de invertir en educación financiera, es importante **trabajar con el sector bancario para que las instituciones crediticias flexibilicen sus mecanismos de acceso a los créditos para la población migrante en situación regular.** Esto permitiría a los venezolanos ya instalados en el país beneficiar de préstamos que podrían contribuir no solo a iniciar su historial crediticio en Colombia, sino también a estimular el consumo de bienes y servicios, lo que sería favorable en términos de crecimiento del PIB.

Una manera de garantizar los préstamos y facilitar el proceso de acceso al crédito de la población migrante podría ser a través de la **creación de un fondo de garantía, financiado por la cooperación internacional, que permitiría que los bancos recuperasen una parte de sus pérdidas en los casos de no reembolso.** Para evitar el riesgo moral inducido por el hecho de que los migrantes que benefician de créditos saben que existe esta garantía, se puede pensar en implementar un sistema de sanciones que permitiría limitar tales riesgos.

La experiencia internacional muestra que la inclusión financiera, no solo es un factor de integración socioeconómica para los inmigrantes, incluidos los refugiados, sino que es una fuente de negocios rentable para las instituciones financieras. Así, el banco *Equity Bank*, uno de los bancos comerciales más importantes del continente africano, en colaboración con diferentes agencias de Naciones Unidas, logró extender su oferta financiera a los refugiados de Kenia, Ruanda y Uganda, por un lado, eliminando los umbrales mínimos de apertura y operación de cuentas y, por otro lado, ampliando su cobertura geográfica. Los refugiados recibieron tarjetas de débito vinculadas a cuentas bancarias en las cuales las agencias sociales depositaban sus ayudas financieras. Esto permitió ampliar la gama de productos ofrecidos a los refugiados, en particular con productos de ahorro, microcréditos y préstamos comunitarios. Esta mayor cobertura geográfica y de productos también favoreció la inclusión financiera de las comunidades receptoras y se ha traducido en fuertes ganancias para las diferentes sucursales de este banco (IFC and the Bridgespan Group, 2019).

8.

Un enfoque diferencial

La discriminación laboral en contra de los migrantes provenientes de Venezuela afecta de manera aún más aguda a las mujeres, en particular las mujeres cabeza de hogar, los grupos étnicos, tales como, los pueblos indígenas y las comunidades afrodescendientes. Estos grupos tienen un mayor riesgo de ser víctimas de discriminación, así como de explotación laboral y sexual. Por esto es importante tener una política diferenciada para facilitar la integración socioeconómica de estos grupos en sus comunidades de acogida.

Mujeres

Al 30 de junio de 2019, había 679.203 niñas, adolescentes y mujeres venezolanas, lo que representaba el 48,3% de todos los inmigrantes venezolanos en Colombia (Cuadro 3). Esto significa que incluso si las mujeres no representan la mayoría de los inmigrantes venezolanos en Colombia, tienen un peso significativo entre la población migrante. Por su parte, las mujeres retornadas constituyen la mayoría de los colombianos provenientes de Venezuela registrados en el ***Registro Único de Retornados (RUR).***

Además de todos los obstáculos que los inmigrantes venezolanos y retornados colombianos tienen que superar, la población migrante femenina enfrenta una serie de retos adicionales, que frenan su proceso de integración socioeconómica. El cuadro 12 muestra las brechas que existen en materia de acceso al mercado laboral entre hombres y mujeres migrantes provenientes de Venezuela. Mientras las mujeres representan el 48,1% de todos los venezolanos con PEP, tan solo el 30,9% de los portadores de PEP que contribuyen al sistema de seguro social y el 37,6% de los venezolanos registrados en el Registro Único de Trabajadores Extranjeros en Colombia (RUTEC) son mujeres. Eso significa que son muchos más los hombres venezolanos con empleos formales que mujeres. Al revés, las venezolanas representan el

67,9% de todos los beneficiarios con PEP del régimen contributivo, lo que refleja su dependencia frente a sus conyugues varones quienes tienen empleos formales y contribuyen al sistema de seguridad social. Asimismo, las mujeres constituyen el 58,4% de las cabezas de hogar del régimen subsidiado. Eso es sintomático de los grados más elevados de vulnerabilidad en los cuales se encuentran las mujeres migrantes.

En cuanto a las mujeres retornadas, si bien representan el 54% de todas las solicitudes y el 55,3% de las solicitudes aprobadas, la naturaleza de las solicitudes difiere significativamente entre hombres y mujeres. Así, el 70,5% de las solicitudes aprobadas de mujeres entre noviembre 2013 y abril 2019 eran casos de retorno humanitario y solidario, mientras que tan solo el 28,9% de las solicitudes aprobadas correspondían a casos de retorno laboral y productivo. Para los hombres, había un 59,7% de solicitudes aprobadas de retorno humanitario y solidario, y un 39,5% de solicitudes de retorno laboral y productivo. Eso confirma la mayor vulnerabilidad socioeconómica de las mujeres migrantes, incluidas las mujeres retornadas.

En la misma perspectiva, las mujeres representan el 44,1% de todos los buscadores de empleo venezolanos registrados en el SISE, pero tan solo el 37% de los que encuentran un trabajo gracias al Servicio Público de Empleo (SPE) son mujeres. De hecho, la tasa de colocación de las mujeres venezolanas en el SPE es del 2,4%, cuando la de los hombres es del 3,2%. La brecha entre retornados hombres y mujeres es similar, con una tasa de colocación del 3,8% para las retornadas colombianas y del 7,2% para los retornados hombres. Finalmente, la brecha de género se refleja en materia de certificaciones. Así, las mujeres representaban solo el 30,5% del total de migrantes venezolanos cuyas competencias fueron certificadas por el SENA en 2017 y 2018.

En un contexto marcado por numerosos casos de violencia basada en género, uno de los principales problemas enfrentados por las mujeres migrantes está relacionado con el tema del cuidado. En muchos casos, las mujeres son las que están a cargo de los niños y de las tareas domésticas, lo que representa un obstáculo serio a su integración socioeconómica, como se puede ver en las cifras anteriores.

Por ello, es preciso incorporar un enfoque de género en las rutas de empleabilidad y emprendimiento, que tome en cuenta los problemas enfrentados por las mujeres migrantes. En esta perspectiva, parece importante **realizar un diagnóstico de la situación de las mujeres migrantes para entender mejor sus condiciones de vida en Colombia, sus niveles de educación y sus competencias, y los obstáculos que enfrentan para insertarse en el mercado laboral formal.** En la medida en que la violencia basada en género (VBG constituye muchas veces una barrera a la inclusión laboral, este diagnóstico debería también analizar las diferentes formas de VBG a la cuales se enfrentan las mujeres migrantes, en particular la violencia sexual y delitos conexos como la prostitución forzada y la explotación sexual. Este diagnóstico podría hacer parte de la caracterización de la población migrante que se debería llevar a cabo para conocer mejor las características de los inmigrantes venezolanos y los retornados colombianos (ver Sección 5.4).

Basado en este diagnóstico, una parte de la Estrategia de generación de ingresos debería apuntar a implementar programas de formalización laboral y empresarial orientados hacia las mujeres que tomen en cuenta sus problemáticas específicas, tanto en materia de acceso al empleo formal como de creación de empresas. Una manera de cumplir con esta meta es a través de **mecanismos de discriminación positiva para garantizar que, en todos los programas de capacitación, de inserción laboral o de apoyo financiero al emprendimiento, haya al menos un 50% de mujeres.** Estos programas de discriminación positiva también podrían incluir un componente para las poblaciones LGTBI, quienes sufren de barreras adicionales de inclusión sociolaboral. *(Ver cuadro 12 en Anexos)*

También se puede apoyar la inserción laboral femenina, en particular las mujeres cabeza de hogar, a través de incentivos para las empresas que contratan mujeres migrantes. Se puede trabajar con las Cámaras de Comercio y la ANDI para diseñar este tipo de incentivos. Es importante involucrar en esta dinámica las empresas que ya son reconocidas por su compromiso en materia de cierre de brechas de género, como por ejemplo las empresas que benefician del ***Sello de Equidad Laboral "Equipares".*** Al mismo tiempo, habría que asegurarse que las empresas conozcan las ventajas fiscales otorgadas por el Decreto 4463 de 2011 (artículo 3.1.b) para las empresas que contraten víctimas de VBG. Esta medida fiscal debería extenderse a mujeres migrantes para facilitar su inserción en el mercado laboral colombiano y prevenir que sean nuevamente víctimas de VBG.

También es importante diseñar programas de apoyo empresarial orientados hacia las necesidades específicas de la población femenina migrante y de acogida. Estos programas deberían ayudar a las mujeres emprendedoras a desarrollar ideas de negocios no tradicionales, para no encerrarlas en actividades artesanales o en los sectores domésticos y de cuidado infantil, de preparación de alimentos o de la moda. Por ello, es importante tener a personas capacitadas en temas de género que puedan presentar a las candidatas diferentes opciones de negocios y ayudarlas a diseñar proyectos innovadores.

En complemento de estas medidas, que se justifican por las discriminaciones especificas enfrentadas por las mujeres, se debería pensar en mecanismos de protección y de apoyo psicosocial para las mujeres víctima de VBG adentro de estos programas de empoderamiento económico. Asimismo, un enfoque de género debe **realizar inversiones en infraestructura de cuidado que permitan a las mujeres que tienen niños a cargo acceder a empleos formales.** Por supuesto, todos los niños, niñas y adolescentes extranjeros tienen acceso a los servicios del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), así como a la educación pública colombiana. No obstante, en practica, existen problemas de capacidad que hacen que no todos los niños logren acceder a los servicios de guardería o a los colegios. Por esto, es importante poder desarrollar la infraestructura de cuidado para que todas las mujeres migrantes y en situación de vulnerabilidad puedan desempeñarse profesionalmente.

Además de un apoyo financiero a la infraestructura de cuidado local, una posible opción podría consistir en **establecer Casas de atención y orientación para población femenina migrante y de acogida.** Estas Casas, que la cooperación internacional podría ayudar a financiar, podrían proponer una serie de servicios para facilitar la inserción laboral y empresarial de las mujeres, en colaboración con diferentes instituciones colombianas como el ICBF o el SENA, así como las Secretarías de educación. Una parte de las casas podría servir para orientar a las mujeres en sus trámites de regularización, para las venezolanas en situación irregular, o identificación, para las retornadas colombianas. También se podría proveer orientación en cuanto a las diferentes opciones de formación, de acceso a empleos formales o de apoyo a proyectos empresariales.

Por otro lado, estas casas podrían tener un espacio de cuidado, que permitiría a las mujeres realizar sus trámites, seguir formaciones, atender entrevistas laborales, elaborar planes de negocio, entre otras cosas. La idea es que la población femenina migrante y de acogida tenga un espacio para poder llevar a cabo sus proyectos de vida en un entorno seguro. Estas casas también podrían proveer espacios seguros donde las

mujeres que sufren de violencia basada en género, tanto en sus casas como en otros espacios públicos o privados, en particular el entorno laboral, o que sufran de discriminación en razón de orientaciones sexuales e identidades de género diversas, podrían beneficiar de atención psicosocial.

Finalmente, estas Casas podrían proponer capacitaciones de corto plazo orientadas hacia las mujeres, en particular en habilidades socioemocionales, así como talleres sobre inteligencia emocional o violencia basada en género. Asimismo, se podrían ofrecer talleres para hombres sobre temas de violencia intrafamiliar, de distribución del trabajo doméstico o de inserción laboral de las mujeres.

Grupos étnicos

Una parte de los migrantes proveniente de Venezuela pertenece algunos de los grupos étnicos y enfrenta situaciones de vulnerabilidad aún más agudas que el resto de los inmigrantes venezolanos y retornados colombianos. Aunque no existen estadísticas precisas sobre sus condiciones de vida, no cabe duda que **la mayoría de los migrantes indígenas y afrodescendientes se encuentra en situación de precariedad y presenta un riesgo elevado de ser víctima de discriminación,** lo que hace necesario diseñar una línea de intervención especifica dentro de la Estrategia de generación de ingresos.

En esta perspectiva, es importante **desarrollar herramientas prácticas de caracterización para ayudar a identificar mejor la población afrodescendiente e indígena entre la población migrante**. Así, las bases de datos como el PEP, el RUR, el RUTEC, el SISE, etc., podrían ayudar a colectar datos importantes sobre esta población. El proceso de caracterización que se propone llevar a cabo en el marco de esta Estrategia (ver sección 4) también debería permitir conocer mejor a la población étnica provenientes de Venezuela, en particular en las zonas de frontera donde tienden a concentrarse.

Por otro lado, se debe **diseñar mecanismos de generación de ingresos destinados a los migrantes afrodescendientes e indígenas que tengan en cuenta las dificultades propias de estas poblaciones tanto en materia de acceso al empleo formal como de emprendimiento.** EEn esta perspectiva, es preciso apoyar a los grupos étnico, en particular a los pueblos indígenas, con proyectos relacionados con su conocimiento ancestral, así como, como la artesanía o el turismo. Ahora bien, estas comunidades carecen muchas veces de fondos suficientes para iniciar actividades productivas. Los niveles educativos también son muy bajos, lo que se traduce en una capacidad emprendedora muy limitada.

Por ello, se necesita invertir en capacitación específica para los grupos étnicos para que mejoren sus técnicas ancestrales y que estas se adecuen a exigencias contemporáneas en materia de calidad. El SENA puede ayudar a diseñar cursos específicos en este sentido. También se requiere invertir en cursos de educación financiera, en particular para que los artesanos aprendan a fijar precios justos que les permitan no solo amortiguar sus costos, sino también reinvertir una parte de las ganancias. Estas formaciones deben ayudar a estas comunidades a desarrollar planes de negocio y estrategias de acceso a los mercados. Otro aspecto importante es el apoyo a la constitución de asociaciones comunitarias o cooperativas para consolidar las iniciativas productivas de las comunidades. Esto permitiría facilitar el acceso a créditos para impulsar actividades, en particular mediante la compra de insumos y la puesta en marcha de espacios de comercialización. La cooperación internacional también podría apoyar este proceso financiando centros de acopio (por ejemplo, con la creación de bancos de hilo para las actividades textiles) o centros de desarrollo artesanal, para facilitar el acceso a los mercados.

También se debe pensar en fomentar actividades no tradicionales que permitan a las minorías étnicas beneficiar de oportunidades laborales y empresariales más amplias.

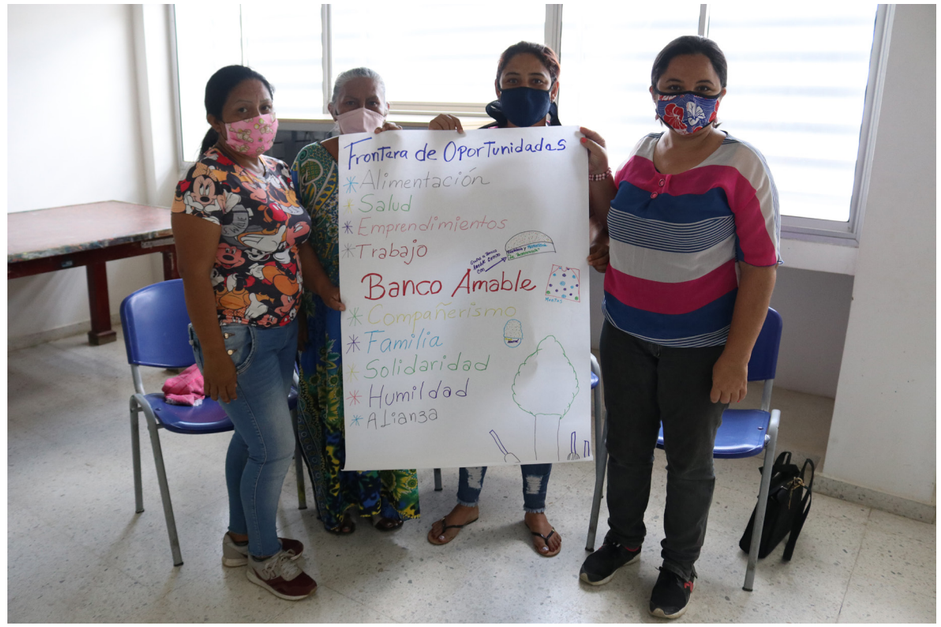
9.

Desarrollo económico local

La experiencia internacional muestra que la llegada masiva de migrantes, incluidos refugiados, en las zonas de frontera ha contribuido al desarrollo regional de los territorios receptores. La península de Yucatán en México, con la llegada de refugiados guatemaltecos en los años 1990, el Sur-Oeste de Uganda, donde se concentraron refugiados de la República Democrática de Congo y de Ruanda, o la región del lago de Turkana en Kenia, donde llegaron refugiados de Etiopia, Somalia y Sudan, son tan solo unos ejemplos de zonas que se han beneficiado económicamente de la presencia masiva de esta población extranjera (Betts, 2019). El aumento del consumo, la disponibilidad de mano de obra y la concentración de ayuda humanitaria han permitido atraer inversión en estas áreas de frontera y fomentar el desarrollo económico local.

En esta perspectiva, y por más que se mejoren los mecanismos de formalización e intermediación laboral, que se invierta en capacitación y que se apoye al emprendimiento, **la economía colombiana no podrá absorber la gran cantidad de mano de obra proveniente de Venezuela si no se genera un shock de demanda que se traduzca en una creación masiva de nuevos puestos de trabajo,** y eso aún más en el contexto actual de aumento del desempleo.

Las estadísticas del DANE muestran que la tasa de desempleo creció entre diciembre de 2017 (9,4% de la población activa a nivel nacional; 10,6% en 13 ciudades y áreas metropolitanas) y abril de 2019 (10,3% y 11,1%, respectivamente). El aumento fue particularmente significativo en algunas partes del territorio con una fuerte concentración de la población migrante. En Cúcuta la tasa de desempleo aumentó un 13,6% entre diciembre del 2017 (14% de la población activa) y abril de 2019 (15,9%); en Riohacha, el alza fue del 24,4% (12,3% en diciembre del 2017; 15,3% en abril del 2019). En este sentido, no se puede negar que la llegada masiva de migrantes provenientes de Venezuela haya podido generar efectos



de desplazamiento de la mano de obra local, debido en parte al hecho de que muchos empresarios se aprovechan de la vulnerabilidad de los migrantes para pagarlos por debajo de los salarios vigentes y que la economía informal está remplazando a la economía formal. No obstante, el aumento del desempleo se ve también en otras partes del país donde casi no hay población migrante, como Quibdó, donde el desempleo creció un 46,5% entre diciembre del 2017 (14,2% de la población activa) y abril de 2019 (20,8%) o Popayán, con un crecimiento de la tasa de desempleo del 50,5% entre diciembre del 2017 (9,1% de la población activa) y abril de 2019 (13,7%). Eso confirma que existen otros factores que inciden sobre el desempleo sin relación con la migración. No obstante, en este contexto de incremento del desempleo, es importante que el Estado colombiano adopte una terapia de choque para reactivar el tejido económico local y en primer lugar en los departamentos fronterizos donde existe una fuerte concentración de la población migrante (ver cuadro 6). De hecho, estos territorios enfrentan una serie de obstáculos que constituyen un freno a su desarrollo. Primero, se caracterizan por un aislamiento geográfico que, sumado a la falta de infraestructura de transporte, se traduce en un costo en términos de competitividad para las empresas establecidas en estos departamentos. De hecho, durante décadas, los principales mercados de estas empresas se encontraban en Venezuela. Pero, la crisis económica en el país vecino y la subsecuente caída de la demanda ha afectado las empresas locales, que ahora necesitan buscar nuevos mercados en Colombia.

A los problemas logísticos de distribución engendrados por el aislamiento geográfico, se suma el contexto de inseguridad que todavía persiste en departamentos como Arauca o Norte de Santander (en particular en el Catatumbo). La fuerte presencia de actores armados ilegales y de narcotraficantes en estas zonas representa un obstáculo serio a la inversión empresarial. La insuficiencia de servicios públicos, en parte como consecuencia de la persistencia de diferentes actores del conflicto, y la estrechez de los

mercados locales contribuyen también al poco dinamismo de departamentos que históricamente también tendían a depender de las regalías generadas por el petróleo, el gas o los minerales.

Frente a los obstáculos estructurales enfrentados por los territorios colombianos, en particular en las zonas de frontera, es importante implementar programas integrales que beneficien tanto a los migrantes como a las comunidades de acogida. Las diferentes agencias implementadoras deberían **incluir un componente local para la población de acogida, en particular las personas vulnerables, en los programas de generación de ingresos dirigidos hacia los inmigrantes venezolanos y retornados colombianos.** Recíprocamente, dadas las condiciones de vulnerabilidad de una parte creciente de la población migrante, los programas diferenciados de lucha contra la pobreza orientados hacia las poblaciones vulnerables (discapacitados, afro-descendientes, indígenas, mujeres cabezas de hogar, víctimas del conflicto armado…) deberían tener un componente específico para los migrantes.

Una primera medida para fomentar el desarrollo económico a nivel local es a través de un **sistema de incentivos para las empresas que generen nuevos empleos, tanto para población migrantes como de acogida.** Estos incentivos se podrían otorgar a las empresas que contraten a inmigrantes venezolanos y/o retornados colombianos. Para evitar los riesgos de desplazamiento de la mano de obra local, se podría pensar en que por cada migrante proveniente de Venezuela empleado a través de este sistema, se contrate también a un trabajador local. Los incentivos podrían consistir en exenciones tributarias, así como paquetes de formación o de innovación. El monto de las ayudas podría ser proporcional a la duración de los contratos.

Otro tema importante para el desarrollo económico local está relacionado con el financiamiento de nuevos proyectos de infraestructura. Frente a la llegada masiva de población migrante proveniente de Venezuela, los departamentos fronterizos han visto un fuerte incremento en la demanda de servicios educativos y de salud. Ahora bien, existe una escasez estructural de tales servicios públicos en la mayoría de los municipios de estos departamentos, en particular las zonas rurales. Por ello, se podría aprovechar la coyuntura migratoria para **lanzar un plan ambicioso de inversión en obras públicas permitiría a la vez generar numerosos empleos en el sector de la construcción y crear un entorno favorable para el desarrollo económico y turístico local.** De hecho, la construcción de carreteras, de escuelas o de hospitales representaría una oportunidad grande para el sector de la construcción de los departamentos donde se haría esta inversión en infraestructura. Asimismo, permitiría reforzar la oferta de servicios en educación y en salud de estos departamentos, lo que beneficiaría directamente a las comunidades locales.

También se propone **crear zonas económicas especiales (ZEE) a lo largo de la frontera colombo-venezolana** para atraer la inversión y generar empleos en áreas afectadas por la caída de los intercambios comerciales con Venezuela. En estas ZEE, las empresas podrían beneficiar de la mano de obra abundante que existe en la frontera colombo-venezolana para invertir en sectores que permitirían responder a la demanda que se está generando por la crisis en Venezuela. La falta de alimentos, de medicamentos, de bienes manufacturados en el vecino país requiere que una parte de estos recursos provengan del exterior. Estas ZEE, que se podrían extender en ambos lados de la frontera, una vez que se mejore la situación en Venezuela, podrían ayudar a impulsar el desarrollo económico local y la creación de empleos. Podrían consistir en particular de zonas francas agroindustriales y nutrirse de la inversión extranjera directa, atraída por las oportunidades ofrecidas por esta región.

Sería también una manera de preparar la transición que en algún momento se va a dar en Venezuela.

En la misma perspectiva, el desarrollo económico local de los departamentos fronterizos implica **invertir masivamente en desarrollo rural para que los productores locales se puedan insertar en cadenas productivas que generen más valor agregado**. De hecho, no todos los migrantes provenientes de Venezuela se encuentran en zonas urbanas y es también importante pensar en la integración en las actividades rurales de esta población. El problema es que, en la mayoría de los casos, estas actividades generan empleos informales, tanto para población venezolana como colombiana. Por eso es menester lograr insertar las producciones locales en cadenas de valor que permitan desarrollar una agroindustria generadora de empleos formales. Esto implica inversiones por parte de grandes grupos empresariales colombianos o extranjeros que permitan a los productores de café, de cacao, de frutas o de verduras transformar sus productos en los mismos lugares de producción y generen así mayores ganancias. También se deben buscar nuevos mercados a nivel nacional para ofrecer opciones viables de comercialización a los productores locales y proporcionar así más opciones de empleos en zonas rurales que beneficien tanto a población migrante como de acogida.

También es importante **estimular el desarrollo turístico de los departamentos fronterizos.** A pesar de su potencial turístico, estos departamentos siguen atrayendo bajos números de turistas, que sean nacionales o internacionales. Así, solo el 0,75% de los turistas extranjeros visitaron uno de los seis departamentos fronterizos con Venezuela (Arauca, Cesar, Guainía, La Guajira, Norte de Santander y Vichada) en 2018 (a manera de comparación estos seis departamentos concentran el 7,8% de la población colombiana). Existe hoy una propuesta de creación de ruta turística en Norte de Santander, que valdría la pena desarrollar para que se generen más empleos en el sector turístico de este departamento. Asimismo, La Guajira tiene un potencial ecoturístico que todavía no se ha explotado de la mejor manera. Se podría trabajar de la mano con las comunidades locales para desarrollar esta potencial y generar oportunidades de empleo para la población indígena. Por su lado, el departamento de Arauca tiene un potencial importante en materia de agroturismo que, si se desarrollara, permitiría generar ingresos en un departamento marcado por una fuerte concentración de población migrante en zonas rurales.

De manera general, existen muchas opciones de desarrollo turístico en Colombia que podrían constituir una fuente importante de creación de empleos en las zonas en cuestión. El turismo corporativo, basado en la organización de eventos internacionales, como se hace en Cartagena o Barranquilla, es una fuente de recursos para las ciudades receptoras, en particular gracias al consumo inducido por los visitantes, en particular en los hoteles y restaurantes locales. Una ciudad como Cúcuta podría invertir en este sector, en primer lugar, construyendo un centro de convenciones que permita organizar este tipo de eventos. Asimismo, la creciente demanda por el ecoturismo debería ser una opción de desarrollo local en numerosos departamentos colombianos y una fuente de creación de empleos alrededor de este sector. El diseño de rutas históricas y patrimoniales, de rutas gastronómicas o de rutas artesanales, así como la inversión en infraestructura turística de calidad y con un limitado impacto ambiental, permitiría consolidar la capacidad de atracción turística de algunas regiones del país. También podrían representar una opción de desarrollo sostenible local y de integración socioeconómica para la población migrante.

Finalmente, una opción interesante para el desarrollo económico local es a través

del **fortalecimiento de la economía naranja a nivel local.** Un número significativo de migrantes provenientes de Venezuela son artistas que beneficiaron de una muy buena formación en su país de origen, pero que tuvieron que huir del país por la crisis económica, la cual afecta particularmente el sector de la cultura. Existen así en Colombia artistas reconocidos colombianos que tocaban en orquestas sinfónicas o artistas gráficos de calidad. El Ministerio de Cultura y el Ministerio del Comercio, Industria y Turismo podrían apoyarse en este capital humano para desarrollar proyectos culturales y turísticos a nivel local que permitan a la vez estimular el empleo en el ámbito cultural y favorecer la convivencia ciudadana, mediante proyectos de colaboración entre artistas colombianos y venezolanos.

Estas diferentes opciones de desarrollo económico local implican costos elevados que podrían representar un desafío importante en el contexto actual de restricción presupuestal. Sin embargo, los retos de la integración socioeconómica de la población migrante y de la cohesión social también constituyen una prioridad para Colombia hoy. Por ello, es importante que se empiecen a identificar unos proyectos claves en los cuales se quiere invertir. Por otro lado, se debe seguir movilizando recursos de la cooperación internacional para llevar a cabo estos programas de inversión en desarrollo local.

10.

Coordinación interinstitucional

Para que la ***Estrategia de generación de ingresos para la población migrante proveniente de Venezuela y las comunidades de acogida*** dé resultados rápidos y sostenidos, es necesario que todos los actores en el ámbito coordinen sus esfuerzos. Esto supone no solo una mejor coordinación entre las autoridades públicas a nivel central, sino también entre estas y las autoridades locales. Es también necesario implicar a diferentes actores del sector privado y de la sociedad civil. Colombia precisa también del apoyo de la comunidad internacional para llevar a cabo de manera exitosa sus esfuerzos en materia de generación de ingresos y de integración local.

Coordinación horizontal

Las diferentes entidades del estado han desarrollado una serie de iniciativas para responder a la crisis migratoria y contribuir a un mejor acogida e integración de los migrantes provenientes de Venezuela. El Ministerio del Trabajo, con sus diferentes agencias, ha liderado el proceso para facilitar la inserción de los migrantes al mercado laboral colombiano. Asimismo, la Cancillería, a través del Programa ***Colombia Nos Une,*** ha apoyado el proceso de reintegración de la población retornada en la economía y sociedad colombiana. Pero, a pesar de los esfuerzos realizados, **la falta de coordinación entre entidades públicas no ha permitido lograr aún los mejores resultados en materia de integración socioeconómica de la población migrante.**

El principal esfuerzo de coordinación interinstitucional en materia migratoria radica en la ***Comisión Nacional Intersectorial de Migraciones (CNIM)***, coordinada por la Dirección de Asuntos Migratorios, Consulares y Servicio al Ciudadano del Ministerio de Relaciones Exteriores. Frente a la amplitud de la crisis migratoria venezolana, esta entidad decidió en mayo de 2017 crear cinco mesas de trabajo: (i) Mesa de Trabajo

sobre identificación y protección de menores venezolanos; (ii) Mesa de Trabajo sobre Migración Laboral; (iii) Mesa de Trabajo sobre inscripción extemporánea de nacimiento de menores en el Registro Civil; (iv) Mesa de Trabajo sobre capacidad para atender población venezolana; (v) Mesa de Trabajo sobre permisos temporales especiales. Esta última mesa cerró una vez se implementó el Permiso Especial de Permanencia (PEP). Por otra parte, las mesas técnicas de identificación de menores y flexibilización de requisitos para inscripción de nacionalidad colombiana fueron unificadas debido a la relación de los temas que se trataban en uno y otro escenario.

Por tanto, las tres mesas que quedaban activas a finales de 2018 eran:

- ***La Mesa de trabajo de identificación de menores y flexibilización de requisitos,*** conformada por ICBF, Ministerio de Educación, Ministerio de Salud, Migración Colombia, Registraduría y coordinada por la Coordinación de Nacionalidad del Ministerio de Relaciones Exteriores.

- ***La Mesa de trabajo de capacidad para atender población venezolana en los sectores salud, educación y trabajo,*** conformada por Ministerio de Educación, Ministerio de Salud y Protección Social, Ministerio de Relaciones Exteriores (Colombia Nos Une), Ministerio del Trabajo, ICETEX, y coordinada por el Departamento Nacional de Planeación (DNP).

- ***La Mesa de trabajo de Migración Laboral,*** conformada por Servicio Público de Empleo, el SENA, Migración Colombia, el DNP, y coordinada por el Ministerio del Trabajo.

Por otro lado, siguiendo las recomendaciones del Conpes 3950 de 2018, el DANE instaló a inicios de 2019 una ***Mesa de estadísticas sectoriales de migración*** que tiene como objetivo articular las diferentes entidades productoras de datos estadísticos relacionados con el tema migratorio, como Migración Colombia, el Ministerio de Relaciones Exteriores, el Ministerio de Educación, el Ministerio de Salud y Protección Social, El Ministerio del Trabajo y el DNP.

Todas estas mesas de trabajo han contribuido a una mejor coordinación en materia de políticas migratorias. No obstante, fuera de la mesa de trabajo de migración laboral, que permitió hacer avances significativos en materia de inserción laboral de la población migrante proveniente de Venezuela, ninguna abordó el tema de la integración socioeconómica de manera integral.

Una de las prioridades de la Estrategia de generación de ingresos es precisamente coordinar los esfuerzos de los diferentes actores institucionales para maximizar el impacto de la acción pública. Por ello, se ha buscado **lograr, mediante una mesa de trabajo interinstitucional de generación de ingresos, una mejor coordinación entre las principales instituciones públicas y privadas que tienen responsabilidades en materia de migración y generación de ingresos.** El propósito es superar los obstáculos administrativos, legales o técnicos que puedan frenar el acceso de la población migrante proveniente de Venezuela al empleo formal y al emprendimiento. La primera reunión de la mesa, donde se presentaron y se discutieron los primeros esbozos de la Estrategia, tuvo lugar el 31 de diciembre de 2019 en la Presidencia de la República. Las instituciones que componen esta mesa representan un amplio abanico de los diferentes actores de la Estrategia *(Ver cuadro 13 en Anexos)*.

Para agilizar el proceso, los representantes de las instituciones que integran la mesa de generación de ingresos decidieron dividirse en cuatro grupos de trabajo que permiten responder a las necesidades de la Estrategia. El cuadro 14 muestra los objetivos principales de cada grupo y su composición.

Coordinación vertical

La crisis migratoria afecta ante todo los territorios locales en los cuales se encuentra concentrada la mayoría de los migrantes provenientes de Venezuela. Por ello es importante que las autoridades centrales coordinen con las autoridades departamentales y municipales las diferentes acciones que se deben llevar a cabo para favorecer la generación de ingresos y la integración local. En este sentido, **existe a veces el sentimiento por parte de las autoridades locales que el gobierno central las "abandona".**

Por esto es importante que en las diferentes mesas donde se coordina la acción en materia migratorio a nivel local **se lleven a cabo discusiones sobre las cuestiones de generación de ingresos con los principales actores económicos locales para diseñar estrategias locales de inserción laboral y emprendimiento.** Por el momento, entre los Puestos de Mando Unificados (PMU) y las mesas migratorias, existen 14 mesas de coordinación a nivel local. Se encuentran en Arauca, Barranquilla, Bogotá, Bucaramanga, Cali, Cartagena, Cúcuta, Ipiales, Medellín, Puerto Carreño, Puerto Inírida, Riohacha, Santa Marta y Valledupar. El gobierno también está considerando instalar mesas en Cundinamarca, el Eje cafetero y Meta. *(Ver cuadro 14 en Anexos)*

Por otro lado, existe hoy una necesidad de **invertir en la capacitación de los funcionarios públicos colombianos tanto a nivel central como local, en los temas de migración**. Se deben diseñar, en colaboración con la cooperación internacional, programas de capacitación para que los funcionarios públicos tengan la capacidad de responder de la mejor manera a las solicitudes de la población migrante y puedan enfrentar de manera eficiente los problemas que se puedan presentar. Al mismo tiempo hay que formar a los capacitadores para que incluyan en los programas de capacitación para buscadores de empleo y potenciales emprendedores módulos específicos orientados hacia los migrantes. Finalmente, es preciso invertir en la formación de los inspectores de trabajo para que luchen de manera más eficaz contra los problemas de discriminación y explotación laboral enfrentados por la población migrante.

Finalmente, es importante transferir una parte de los recursos dedicados al manejo de la crisis migratoria a las autoridades locales. Tal transferencia de recursos financieros es una manera de asegurar la coherencia de acciones entre autoridades centrales y locales e implicar mejor estas en la Estrategia de generación de ingresos. Para esto, el gobierno central debe destinar recursos específicos para que les autoridades locales puedan enfrentar los diferentes retos inducidos por la crisis migratoria no solo en materia de ayuda humanitaria, sino también de apoyo a la inserción laboral y la creación empresarial. También es importante trabajar en coordinación con las agencias de cooperación multilaterales y bilaterales para que orienten una parte de sus recursos hacia iniciativas locales destinadas a la generación de ingresos y la integración local.

Coordinación con el sector privado y la sociedad civil

La llegada masiva de migrantes provenientes de Venezuela implica que no solo las autoridades públicas, sino también la sociedad civil esté involucrada en los esfuerzos en materia de integración económica y social de la población migrante. Pero, **muchas veces falta concertación con el sector empresarial y la sociedad civil en el diseño y la implementación de políticas públicas.** Por eso, es fundamental que

los actores públicos asocien a los actores de la sociedad civil en sus estrategias de generación de ingresos e integración local. También es clave incluir al sector empresarial, ya que son los principales proveedores de oportunidades laborales, y a los académicos, para que puedan apoyar al gobierno en su búsqueda de las mejores estrategias.

Sector empresarial

El sector empresarial desempeña un papel central en el éxito de la Estrategia de generación de ingresos, ya que al final las empresas son las que generan empleos. Por ello, es preciso implicarlas en la Estrategia a diferentes etapas de las rutas de empleabilidad y emprendimiento. En primer lugar, se debe **trabajar con el sector empresarial para que ayude a identificar mejor las necesidades en materia de competencias y las oportunidades laborales que existen en el territorio colombiano.** Esto es fundamental para que haya una mejor adecuación entre oferta y demande de trabajo. En el mismo sentido, se debe trabajar de la mano con los gremios empresariales para **sensibilizar a los empresarios sobre los temas de contratación de mano de obra extranjera y de lucha contra las discriminaciones.**

Para que la inserción laboral de la población migrante sea un éxito, los empresarios deben entender que los inmigrantes venezolanos y los retornados colombianos tienen competencias que les pueden ser útiles y que contratar a un migrante proveniente de Venezuela no es un acto humanitario, sino responde a una racionalidad económica. También se debe entender que no se trata de desplazar a la mano de obra local, sino de usar las complementariedades entre los trabajadores provenientes de Venezuela y los colombianos para reforzar la competitividad de las empresas colombianas. Por esto, es tan importante lograr una mejor caracterización de las competencias de la población migrante para poder responder mejor a las necesidades de las empresas locales.

En esta perspectiva, se pueden desarrollar acuerdos con ciertos gremios en las zonas donde existe una escasez significativa de mano de obra, en particular en las zonas rurales (eje cafetero, zona bananera, zonas de cultivos de flores…), para que contraten migrantes y financien su desplazamiento desde la frontera. Eso ya se ha hecho en el sector de la floricultura y se debería extender a otros sectores, también pensando en una lógica de formalización laboral, que de manera general es un reto en el sector agrícola.

Por otro lado, es importante que las autoridades públicas trabajen para **implicar los gremios empresariales en el diseño y el financiamiento de los programas de capacitación de la población migrante,** para que estos tomen en cuenta las necesidades de las empresas colombianas en diferentes partes del territorio. También se puede trabajar con las Cámaras de Comercio de cada región para apoyar a proyectos empresariales por parte de los inmigrantes venezolanos, de los retornados colombianos, así como de las comunidades de acogida. Asimismo, los gremios empresariales pueden apoyar los diferentes proyectos de emprendimiento a nivel local con programas de mentoría (ver sección 6.4).

Sociedad civil

La Estrategia de generación de ingresos también debe apoyarse en los diferentes actores de la sociedad civil, en particular para asegurar su promoción entre la población migrante y su aceptación entre las comunidades de acogida. Por eso, las autoridades públicas deben organizar el diálogo con las diferentes asociaciones de migrantes provenientes de Venezuela para entender mejor las necesidades de los inmigrantes venezolanos y retornados colombianos, identificar las diferentes barreras institucionales, normativas y culturales que enfrentan diariamente, y favorecer la comunicación alrededor de las principales medidas adoptadas por el gobierno colombiano.

Cabe resaltar el papel fundamental que desempeñan las diferentes asociaciones de venezolanos y colombo-venezolanos en el proceso de integración socioeconómica de la población migrante proveniente de Venezuela. La mayoría de estas asociaciones, que tienen cobertura en casi todo el territorio colombiano, ofrecen servicios de orientación, de atención psicosocial y de asesoría jurídica. También ayudan con los diferentes trámites de regularización, de convalidación o de formalización laboral. En este sentido, representan un enlace importante para la comunidad proveniente de Venezuela y ayudan a mitigar los problemas que la inmigración y el retorno pueden representar en materia de integración y de cohesión social.

Más allá de las asociaciones de migrantes, es importante trabajar con las comunidades de acogida para evitar las potenciales tensiones xenofóbicas y promover la convivencia ciudadana. Por eso, se debe informar a las poblaciones de acogida de las implicaciones de la llegada de un número creciente de migrantes y discutir con ellas de los programas que se están implementando y de cómo se pueden también beneficiar de ellos. Con la misma lógica, es preciso implicar los sindicatos en las discusiones para que puedan compartir sus preocupaciones, cuando existen, y que se puedan llegar a soluciones concertadas.

Otro aspecto importante del trabajo con la sociedad civil está relacionado con las diferentes ONG que están implementado proyectos locales para apoyar a los migrantes provenientes de Venezuela. Si bien la mayoría de estas acciones son útiles, existen riesgos de duplicación que podrían tener efectos contraproducentes. Por ello, sería útil **realizar un mapeo de todas las iniciativas llevadas a cabo por las ONG nacionales e internacionales en cuanto a la crisis migratoria y coordinar las diferentes acciones para optimizar el impacto.** La Agencia Presidencial de Cooperación (APC) podría llevar a cabo esta tarea.

Sector académico

Además de los sectores empresariales y la sociedad civil, la academia podría acompañar al gobierno colombiano en su implementación de la Estrategia de generación de ingresos. En primer lugar, **se deberían desarrollar acuerdos con universidades y centros de investigación a nivel nacional e internacional para que lleven a cabo estudios sobre la crisis migratoria venezolana que**

permitan entender mejor sus diferentes implicaciones sobre la economía y la sociedad colombiana. Estudios sobre el impacto de la inmigración sobre el mercado laboral, sobre las finanzas públicas y sobre el crecimiento del PIB son unos ejemplos que se podrían llevar a cabo para ayudar a orientar la acción pública. Los académicos también pueden contribuir a compartir las diferentes experiencias internacionales en el tema de generación de ingresos e integración local de los migrantes para que se saque lecciones de las mejores prácticas.

Por otro lado, se debería considerar la posibilidad de **realizar estudios de impacto de las diferentes reformas y de los proyectos que se están implementando en el marco de la Estrategia de generación de ingresos para la población migrante proveniente de Venezuela y las comunidades de acogida.** Las iniciativas orientadas hacia la empleabilidad, el emprendimiento, la inclusión financiera o la equidad de género deberían beneficiar de un monitoreo para identificar las reformas y proyectos que más tienen un impacto en términos de integración socioeconómica de los migrantes provenientes de Venezuela y de las comunidades receptoras. La cooperación internacional podría contribuir a financiar este tipo de evaluaciones de la eficacia de las acciones que se están llevando a cabo en Colombia tanto por parte de actores públicos como privados.

Más allá de la investigación, el sector académico puede apoyar la implementación de la Estrategia a través de programas de capacitación orientados hacia los migrantes provenientes de Venezuela y las comunidades de acogida, en particular en materia de consolidación de las competencias laborales, o de apoyo a la creación o fortalecimiento de proyectos productivos. Así, en Norte de Santander, la Alianza para el Desarrollo Sostenible de la Frontera (ver recuadro 4) beneficia del apoyo técnico de la Fundación de Estudios Superiores Comfanorte (FESC), de la Universidad Francisco De Paola Santander y de la Universidad de Pamplona. Estas universidades proveen capacitación y acompañamiento en materia de emprendimiento y fortalecimiento empresarial.

11.

Cooperación regional e internacional

Aunque la crisis migratoria venezolano afecta en primer lugar a Colombia, se trata de una crisis regional, lo que implica que se adopten mecanismos de cooperación a nivel regional. Diferentes mecanismos existen a nivel regional para intentar solucionar la crisis a nivel político, primero en el marco de la Organización de los Estados Americanos (OEA) y segundo a través del Grupo de Lima, creado en 2017. En cambio, las iniciativas a nivel económico siguen siendo limitadas. Por otro lado, frente al reto que representa la situación actual para América Latina y debido a la escasez de recursos financieros de los países latinoamericanos en general y de Colombia en particular, es importante que la comunidad internacional apoye masivamente los esfuerzos que se llevan a cabo no solo en materia de ayuda humanitaria, sino también de desarrollo productivo.

Cooperación regional

Hasta ahora, la mayoría de las acciones en materia de generación de ingresos para poblaciones migrante y de acogida en América Latina y el Caribe se han dado más a nivel nacional que regional. De hecho, **llas iniciativas de cooperación regional para la integración socioeconómica de los migrantes provenientes de Venezuela son muy limitadas**. Por el momento, solo existen unos intentos de colaboración entre los servicios públicos de empleo de la región, dentro del marco de los cuatro países de la Alianza del Pacífico (Colombia, Chile, México y Perú), para compartir sus bases de datos y así facilitar la movilidad de la población migrante entre estos países. Aunque esta iniciativa parece ir en la buena dirección, todavía no se ha materializado. Por eso, es importante **perseguir los esfuerzos para facilitar la movilidad intrarregional a través de una puesta en común de las vacantes en cada país**. También valdría la pena ampliar esta iniciativa a otros países de la región. Más allá de la crisis migratoria actual, estos esfuerzos de colaboración regional

entre servicios públicos de empleo sería un avance significado en el proceso de integración de los mercados laborales regionales.

Por otro lado, la cooperación regional en materia de generación de ingresos podría buscar impulsar iniciativas transfronterizas de desarrollo económico local para estimular actividades productivas en las zonas de frontera. De la misma manera que se propone crear zonas económicas especiales a lo largo de la frontera colombo-venezolana, se podría aprovechar la crisis migratoria actual para reforzar la cooperación económica regional a través de mecanismos de estímulos tributarios para las empresas que se asienten a lo largo de la frontera entre Colombia y Ecuador (y entre otros países de la región, por ejemplo, Ecuador y Perú) y de programas locales de capacitación.

Cooperación internacional

Los diferentes actores de la cooperación internacional, como se ha resaltado a lo largo de este documento, desempeñan un papel fundamental en el éxito de la Estrategia de generación de ingresos. En los últimos meses, muchas agencias del sistema de Naciones Unidas, así como ONGs internacionales y nacionales han iniciado actividades en temas de empleabilidad, emprendimiento e inclusión financiera. Pero **existen en ciertos casos problemas de duplicación entre las diferentes iniciativas de la cooperación internacional tanto a nivel de actividades, como de cobertura geográfica**. Esto implica un despilfarro de recursos que podrían tener un impacto mayor si se coordinara mejor las acciones.

Por ello, las autoridades públicas colombianas deben **mantener un diálogo permanente con los organismos multilaterales y las agencias de cooperación y coordinar esfuerzos en la implementación de la Estrategia de generación de ingresos.** Eso implica no solo la movilización de recursos financieros y humanos, sino también que la cooperación internacional esté implicada en los grupos de trabajo que se están llevando a cabo en el marco de la Estrategia (cuadro 14) y que los proyectos pilotos se hagan de manera coordinada entre el gobierno colombiano y las diferentes agencias de cooperación internacional. Es también importante **reforzar los mecanismos de coordinación entre agencias para evitar la duplicación de los esfuerzos y asegurarse que los proyectos implementados corresponden a las necesidades del país.** De hecho, un subgrupo del ***Grupo Interagencial sobre Flujos Migratorios Mixtos (GIFMM),*** coordinado por la OIM y el PNUD, se reúne desde abril de 2019 para coordinar las acciones de sus miembros en materia de integración socioeconómica y cultural, tanto a nivel nacional como territorial.

El cuadro 15 muestra las áreas principales donde la cooperación internacional podría focalizar sus esfuerzos para apoyar a las autoridades públicas colombianas en la implementación de su ***Estrategia de generación de ingresos para la población migrante proveniente de Venezuela y las comunidades de acogida.***

12.

Del diseño a la implementación

La Estrategia de generación de ingresos para la población migrante proveniente de Venezuela y las comunidades de acogida responde a la necesidad de enfrentar la crisis migratoria venezolana no solo con acciones humanitarias, sino también con medidas orientadas hacia la integración socioeconómica de la población migrante. En este sentido, la Estrategia se inscribe en el marco de una serie de políticas de "segunda generación" que buscan optimizar la contribución de la migración al desarrollo de Colombia. Estas políticas se apoyan en tres ejes principales:

- Un mejor uso de las **tecnologías de la información y digital,** fortaleciendo la gobernabilidad de la migración mediante el uso de soluciones digitales y de big data, coordinando y monitoreando mejor la acción humanitaria, y facilitando la integración económica y social gracias a una mejor adecuación de la oferta y la demanda de trabajo, una optimización de las opciones de formación y más interacciones comunitarias.
- El refuerzo de la **seguridad ciudadana,** reduciendo el déficit de información, tanto cuantitativo como cualitativo, y elaborando un marco de análisis sólido sobre la relación entre migración y seguridad ciudadana que permita formular políticas públicas basadas en evidencia empírica.
- La inversión en la **integración socioeconómica** de la población migrante, identificando y eliminando los principales obstáculos normativos e institucionales que impiden que los migrantes se inserten en el mercado laboral o desarrollen sus propios negocios, y apoyando iniciativas que buscan promover la empleabilidad, el emprendimiento y la inclusión financiera tanto de la población migrante como de las comunidades de acogida.

Al poner el énfasis en acciones de largo plazo, las autoridades públicas colombianas reconocen que la mayoría de los migrantes provenientes de Venezuela va a quedarse por muchos años en el país y que la única opción viable para hacer de la migración una oportunidad para Colombia es promoviendo la integración socioeconómica y la convivencia ciudadana. La falta de integración representa un costo no solo para los inmigrantes venezolanos y retornados colombianos, que no pueden salir de la situación de vulnerabilidad económica en la cual se encuentran, sino para la sociedad colombiana, ya que la vulnerabilidad de la población migrante tiende a traducirse en un incremento del gasto social para atender la crisis humanitaria, en un riesgo de competencia desleal para los trabajadores y los empresarios colombianos, en un deterioro de la seguridad ciudadana y en un insuficiente recaudo tributario. Al revés, la integración de los migrantes en la economía colombiana implica un incremento de la oferta de trabajo, un aumento del consumo y de la inversión, así como un mayor recaudo tributario.

La Estrategia de generación de ingresos ha permitido realizar avances significativos en la vía de la integración socioeconómica de los migrantes provenientes de Venezuela. En primer lugar, se han reforzado los mecanismos de cooperación entre las principales entidades públicas, gracias a la creación de la ***Mesa de trabajo interinstitucional de generación de ingresos para la población migrante proveniente de Venezuela y las comunidades de acogida*** y de los cuatro grupos de trabajo sobre (i) Documentación, registro y caracterización; (ii) Procesos formativos y educativos; (iii) Empleabilidad; (iv) Emprendimiento. Estos grupos de trabajo se han reunido al menos una vez al mes desde febrero 2019 y han permitido agilizar los procesos de decisión en materia migratoria.

El trabajo de identificación de barreras y de coordinación llevado a cabo en el marco de esta Estrategia ha contribuido a que se prorrogara el PEP I de dos años, a través de un proceso de renovación en la página Internet de Migración Colombia. También, ha permitido alcanzar un consenso entre el Ministerio del Trabajo y Migración Colombia alrededor de un nuevo Permiso Especial Temporal de Trabajo (PETT), que debería entrar en vigor durante el segundo semestre de 2019. El SENA, por su lado, ha decido abrir sus formaciones tituladas a los portadores de PEP, mientras que la CONARE ha eliminado de los salvoconductos para solicitantes de la condición de refugiado la mención según la cual estos no podían ejercer ninguna actividad lucrativa. También se ha tomado la decisión, en el marco del grupo de trabajo sobre documentación, registro y caracterización, de llevar a cabo una encuesta con los casi 600.000 portadores de PEP para lograr una mejor caracterización socioeconómica de esta población.

Estos avances representan un progreso significativo en materia de generación de ingresos y van a contribuir a mejorar la inserción laboral de la población migrante proveniente de Venezuela. Sin embargo, siguen existiendo muchos obstáculos en el camino hacia la integración socioeconómica. El proceso de convalidación de títulos sigue representando una verdadera barrera para un gran número de profesionales formados en Venezuela y las tasas de bancarización siguen siendo muy bajas en comparación con la población colombiana. Asimismo, el trabajo forzoso y la discriminación representan verdaderos flagelos que afectan tanto la población migrante, como las comunidades de acogida. La población migrante femenina y las minorías étnicas sufren de barreras adicionales a la hora de insertarse en el mercado laboral.

Por eso, es necesario reforzar los esfuerzos para eliminar los obstáculos identificados en el marco de esta Estrategia y lograr mejorar las condiciones para una integración exitosa. Eso implica que se flexibilicen aún más los mecanismos de regularización para que haya una mayor proporción de migrantes en situación regular y que se acelere el proceso de formalización laboral, gracias a la adopción e implementación del PETT. Es también clave que el Ministerio de Educación logre agilizar el proceso de convalidación de títulos, en particular proveyendo alternativas a la apostilla y permitiendo que los portadores de PEP convaliden sus títulos, incluso sin pasaporte. Por otro lado, se debe mejorar los mecanismos de intermediación laboral, que son particularmente ineficientes en el caso de la población migrante, que sean los inmigrantes venezolanos como los retornados colombianos. Eso supone que el Servicio Público de Empleo desarrolle una ruta específica para los migrantes provenientes de Venezuela.

La implementación de la ***Estrategia de generación de ingresos*** también implica reforzar la ruta de emprendimiento, en particular a través de una reforma de las normas vigentes en materia de financiamiento de emprendedores extranjeros por parte de los fondos de apoyo financiero al emprendimiento (DPS, fondo Emprender, iNNpulsa...). También es importante trabajar con las instituciones financieras para promover la inclusión financiera de la población venezolana e invertir en su educación financiera. Finalmente, es importante movilizar recursos financieros para fomentar el desarrollo económico local a través de un programa ambicioso de inversión en obras públicas, de creación de zonas económicas especiales a lo largo de la frontera colombo-venezolana, de estímulo al desarrollo turístico y de fortalecimiento de la economía naranja a nivel local.

Estos esfuerzos requieren que se trabaje de la mano con el sector privado para lograr una mejor inserción laboral de la población migrante. Se debe en particular sensibilizar a los empresarios colombianos para que conozcan mejor las reglas en materia de contratación laboral de población extranjera y que cambien su percepción en cuanto al empleo de los venezolanos. También es importante invertir en capacitación de los funcionarios públicos, tanto a nivel central como local, para que conozcan la reglamentación con respecto a la población extranjera en general, y venezolana en particular. En este sentido, la capacitación de los inspectores del trabajo debería ser una prioridad.

Finalmente, la Estrategia de generación de ingresos necesita el apoyo de la cooperación internacional para lograr financiar las iniciativas las más costosas y para que se implementen proyectos de integración socioeconómica alineados con las prioridades del gobierno colombiano. Esta colaboración entre autoridades públicas nacionales y locales, por un lado, y la cooperación internacional, por otro lado, es una condición necesaria del éxito de esta Estrategia.

Anexos

ANEXO 1

Instituciones que han colaborado al diseño de la Estrategia de generación de ingresos

Gobierno

- Presidencia de la República
- Gerencia de frontera con Venezuela
- Agencia Presidencial de Cooperación Internacional (APC)
- Alta Consejería para la Gestión del Cumplimiento
- Consejería para la Equidad de la Mujer
- Ministerio de Agricultura
- Ministerio de Comercio, Industria y Turismo
- Ministerio de Educación Nacional
- Ministerio de Relaciones Exteriores
- Ministerio de Salud y Protección Social
- Ministerio del Trabajo

Agencias centrales

- Banca de las Oportunidades
- Colombia Nos Une (CNU)
- Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (DANE)
- Departamento Nacional de Planeación (DNP)
- Departamento para la Prosperidad Social (DPS)
- Función Pública
- ICBF
- iNNpulsa
- Migración Colombia
- Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA)
- Servicio Público de Empleo (SPE)

Actores económicos y financieros

- Asociación Bancaria y de Entidades Financieras de Colombia (Asobancaria)
- Asociación Nacional de Empresarios de Colombia (ANDI)
- Cámara de Comercio de Arauca
- Cámara de Comercio de Bogotá
- Cámara de Comercio de Cúcuta
- Cámara de Comercio de Riohacha
- Confederación Colombiana de Cámaras de Comercio (Confecámaras)

Sociedad civil

- Asociaciones de venezolanos y colombo-venezolanos
- Asociación Migrantes de Venezuela (AsoVenezuela)
- Fundación Colombo-Venezolana Nueva Visión
- Fundación Justicia
- FundaRedes
- Gran Acuerdo Venezuela (GAV)
- Manitas amarillas
- Proyecto 860
- Red Colombo-Venezolana de movilidad humana
- Unión de Trabajadores Venezolanos y Colombo-Venezolanos (UTRAVEN)
- ONGs y fundaciones colombianas
- Asociación de Fundaciones Empresariales
- Corporación Minuto de Dios
- Fundación ANDI
- Fundación Corona
- PASO Colombia
- ONGs y fundaciones internacionales
- ACDI/VOCA
- Centro Scalabrini de Migraciones
- CUSO Internacional
- Open Society Foundations

Alcaldías y Gobernaciones

	Alcaldías	Gobernaciones
Arauca		• Secretaría de gobierno • Centro de Desarrollo Empresarial
Atlántico	Barranquilla • Centros de oportunidades	• Secretaría de inclusión social
Bogotá	• Secretaría de desarrollo económico	
La Guajira	Maicao • Secretaría de Gobierno	• Gobernador
Norte de Santander	Villa del Rosario	• Norte de Santander

Cooperación internacional

Agencias multilaterales	Cooperación bilateral
• ACNUR • Banco Mundial / ICF • BID • FAO • FUPAD • OIM • OIT • ONU Mujeres • PNUD	• AFD • Canadá • GiZ • JICA • KOIKA

CUADRO 1

Principales obstáculos identificados y recomendaciones de políticas públicas

Ejes prioritarios	Obstáculos	Acciones para implementar
Documentación, registro y caracterización		
Documentación y registro	- Los mecanismos de regularización son relativamente rígidos y no permiten responder al flujo permanente de inmigrantes venezolanos.	- Diseñar una estrategia de regularización, que podría inspirarse del PEP III, para los inmigrantes venezolanos que siguen llegando en 2019. - Seguir renovando los diferentes PEP cuando lleguen a vencimiento para generar estabilidad a sus portadores. - Definir un mecanismo para regularizar migrantes venezolanos que no dependa de la vigencia del PEP anterior, por ejemplo a través de un estatus migratorio transitorio.
	- Una barrera a la regularización resulta del costo de las visas y cédulas de extranjería.	- Bajar los costos de las visas y de las cédulas de extranjería o aplicar tarifas especiales para poblaciones específicas.
	- A pesar de la situación humanitaria en Venezuela, Colombia ha concedido la condición de refugiado a muy pocos solicitantes de asilo en los últimos años. - Los plazos para dar una respuesta a los solicitantes de asilo son muy demorados.	- Agilizar el proceso de reconocimiento de la condición de refugiado y flexibilizar los requisitos.
	- Un número significativo de colombianos de segunda o tercera generación no tienen la documentación necesaria para comprobar su ciudadanía colombiana.	- Un acompañamiento psicosocial puede ayudar a la población retornada a insertarse en una sociedad colombiana que en muchos casos desconocen - Flexibilizar los criterios de acceso a los programas de retorno, en particular productivo y laboral, y ampliar su campo de acción mediante un incremento de su capacidad financiera.
Caracterización	- Los esfuerzos en materia de caracterización de la población migrante siguen siendo muy limitados.	- Llevar a cabo una caracterización del perfil socioeconómico de los migrantes provenientes de Venezuela.
Ruta de empleabilidad		
Formalización laboral	- Los prejuicios que puedan tener los empresarios colombianos y la falta de información sobre la documentación necesaria para contratar trabajadores extranjeros, en particular los venezolanos, pueden afectar el proceso de contratación.	- Llevar a cabo campañas de sensibilización, tanto a nivel nacional como local, para que los empresarios conozcan mejor los instrumentos migratorios existentes, en particular el PEP, así como la reglamentación vigente en materia de contratación de los trabajadores extranjeros.
		- Expandir la cobertura del Registro Único de Trabajadores Extranjeros en Colombia (RUTEC) para poder hacer un mejor seguimiento a los trabajadores extranjeros.
	- La legislación laboral colombiana no permite ofrecer contratos de trabajo formales a migrantes en situación irregular.	- Abrir la posibilidad de ofrecer empleos formales a extranjeros en situación irregular a pesar de su situación migratoria, a través de un Permiso Especial Temporal de Trabajo.
	- Las personas que solicitan el reconocimiento de su condición de refugiado no tienen el derecho de trabajar.	- Permitir que el salvoconducto de permanencia sea un documento válido para trabajar formalmente.
Convalidación de títulos	- El proceso de convalidación es costoso y relativamente demorado	- Agilizar el proceso de convalidación de títulos extranjeros y reducir los costos, mediante un sistema de subsidios y/o créditos.
	- El Ministerio de Educación Nacional no reconoce el PEP como documento válido para realizar los trámites de convalidación de los títulos otorgados en el exterior.	- Revisar la lista de la documentación necesaria para convalidar títulos y autorizar el PEP como documento válido para realizar este trámite.
	- El Ministerio de Educación Nacional requiere que los títulos académicos de educación superior expedidos en el extranjero sean apostillados.	- Buscar alternativas a la apostilla, por ejemplo, que los candidatos a la convalidación de títulos extranjeros presenten exámenes que les permitan demostrar sus conocimientos en su campo de estudio. - Establecer un listado de universidades venezolanas reconocidas a nivel internacional cuyos títulos podrían ser convalidados sin apostilla.
	- Los Colegios profesionales colombianos se muestran reacios a la hora de otorgar tarjetas profesionales a los titulares de diplomas adquiridos en el exterior.	- Organizar campañas de sensibilización con los Colegios profesionales para que faciliten el acceso a las tarjetas profesionales de las personas con títulos adquiridos en el exterior y ya convalidados.
Certificación de competencias	- Los Centros de Formación Integral carecen de recursos para enfrentar el incremento en demanda de certificación por parte de la población migrante proveniente de Venezuela.	- Reforzar los mecanismos de certificación de competencias mediante un incremento en los recursos a la vez financieros y humanos a disposición del SENA.
	- Los migrantes en situación irregular no pueden certificar sus competencias.	- Extender los mecanismos de certificación a la población migrante en situación irregular.
	- Existen ciertos empleos (archivística, diagnostico automotor, guianza turística y avalúo de bienes) que requieren un título de formación, lo que impide la certificación de competencias.	- Eliminar las trabas normativas que impiden que las personas con experiencia profesional puedan certificar sus competencias.
	- El proceso de certificación de competencias padece de la falta de conocimiento y reconocimiento por parte de los empleadores colombianas.	- Realizar un trabajo de sensibilización con el sector empresarial para que entiendan mejor en qué consiste la certificación de competencias y que reconozcan el valor de la experiencia profesional validada por este proceso.
Formación profesional	- Los venezolanos portadores de un PEP no pueden registrarse en SofiaPlus, el Portal de oferta educativa del SENA.	- Abrir la posibilidad a todos los venezolanos portadores de un PEP registrase en la plataforma virtual de oferta educativa del SENA, SofiaPLus.
	- Los portadores de PEP no se pueden inscribir a formaciones tituladas en razón del plazo del vencimiento del Permiso.	- Dejar la posibilidad a los migrantes con PEP inscribirse a formaciones tituladas, incluso si estas formaciones van más allá de la fecha del vencimiento del PEP.
	- Los venezolanos en situación irregular no pueden beneficiar de las formaciones para el trabajo.	- Autorizar que los migrantes en situación irregular tengan acceso a las capacitaciones ofrecidas por el SENA.
	- Un obstáculo importante a la formación para el trabajo es el costo que representa para muchas personas capacitarse.	- Trabajar con los gremios empresariales para incrementar el número de aprendizajes en los departamentos fronterizos y que un porcentaje negociado de estos nuevos aprendices sean migrantes provenientes de Venezuela. - Desarrollar programas de capacitación de corta duración que permitan desarrollar las habilidades socioemocionales de los trabajadores. - Crear un fondo que permita otorgar recursos de manutención tanto a los migrantes provenientes de Venezuela como a los colombianos en situación de vulnerabilidad que deseen seguir una formación para el trabajo.

Intermediación laboral	- Los mecanismos de intermediación laboral no son eficientes en el caso de la población migrante.	- Trabajar de la mano con el sector empresarial para reforzar la red de prestadores del SPE, en particular mediante una fuerte inversión en tecnología. - Diseñar una ruta específica para la población migrante dentro del Servicio Público de Empleo (SPE). - Seguir organizando Ferias de atención y servicios a los migrantes y convertirlas también en Ferias de empleo, abiertas a las comunidades de acogida.
Movilidad territorial	- Las iniciativas de relocalización de la población migrante han sido escasas.	- Articular mejor los diferentes sistemas de información laboral y modernizar los procesos de selección. - Buscar un sistema que permita agrupar todas las vacantes de difícil colocación y proponerlas en prioridad a la población migrante. - Organizar un sistema de transportes subsidiados para facilitar la movilidad interna de las zonas de fuerte concentración de la población migrante hacia las zonas de baja concentración. - Diseñar un programa para que los migrantes provenientes de Venezuela o la población colombiana vulnerable que llegue a un nuevo sitio beneficie de un apoyo financiero para instalarse en su nuevo destino.
	- Un número significativo de migrantes provenientes de Venezuela tienen niveles educativos altos, pero, por problemas de convalidación de títulos o de barreras específicas de acceso a ciertas profesiones reguladas, tienen dificultades para poner sus competencias al servicio de la economía y la sociedad colombiana.	- Pedir a los profesionales de la salud provenientes de Venezuela que se muden durante un periodo definido hacia los departamentos donde existe una escasez estructural de enfermeros y médicos para que presten un servicio social.
Lucha contra el trabajo forzoso	- La cobertura geográfica de los mecanismos de vigilancia y control sigue siendo limitada.	- Llevar a cabo campañas de sensibilización sobre los requisitos legales en materia de contratación de trabajadores extranjeros y los riesgos inherentes al no cumplimiento de las reglas. - Multiplicar los controles en las empresas, en particular, en las zonas de fuerte concentración de la población migrante y en los sectores con alta propensión a la contratación ilegal de trabajadores migrantes, para luchar contra la explotación laboral.
	- Los inspectores del trabajo solo pueden controlar el sector formal, lo que limita su influencia en materia de violación de los derechos de las personas que trabajan en el sector informal.	- Proveer capacitación a los inspectores de trabajo en cuanto a la temática migratoria y a los riesgos específicos enfrentados por la población migrante. - Reforzar la capacidad de acción del Ministerio del Trabajo en todo el territorio gracias a un incremento de sus medios financieros y humanos.
	- No existe una ruta de protección específica para las víctimas de trata de personas en general y de explotación laboral en particular.	- Implementar una ruta de protección para las víctimas extranjeras de trata de personas y de explotación laboral.
	- Existe un fuerte riesgo de propagación de los fenómenos de discriminación en contra de la población migrante.	- Sensibilizar a los empresarios y las comunidades de acogida sobre los temas de integración socioeconómica de la población migrante y la importancia de luchar contra las discriminaciones laborales.

Ruta de emprendimiento		
Formalización empresarial	- Los empresarios extranjeros tienen que enfrentar unos trámites y costos adicionales que pueden representar un obstáculo a la formalización empresarial de los inmigrantes venezolanos.	- Agilizar los procesos de creación empresarial no solo para la población migrante, sino de manera general para todos los emprendedores potenciales.
	- Las Cámaras de Comercio no aceptan el PEP para registrar una empresa.	- Cambiar la normatividad para que los venezolanos con PEP puedan matricular una empresa como persona natural en las Cámaras de Comercio.
	- La creación de empresa no siempre significa que los empresarios aportan al sistema de protección social.	- Promover el acceso de los empresarios tanto extranjeros como colombianos a los mecanismos de protección social.
Capacitación y acompañamiento	- Las formaciones que se dan en los Centros de desarrollo empresarial del SENA no están pensadas para los migrantes y no toman en cuenta los problemas específicos que estos pueden enfrentar.	- Diseñar módulos específicos de emprendimiento orientados hacia las problemáticas enfrentadas por la población migrante.
	- Los migrantes en situación irregular no pueden beneficiar de tales formaciones.	- Abrir estas formaciones a los migrantes en situación irregular para que intenten desarrollar proyectos productivos.
	- La mayoría de los candidatos a la creación empresarial no tiene experiencia previa, lo que incrementa los riesgos de fracaso.	- Apoyarse en los diferentes proyectos pilotos que se están llevando a cabo en diferentes partes del territorio para consolidar la ruta de emprendimiento. - Realizar un monitoreo que permita evaluar la sostenibilidad de los proyectos empresariales.
Financiamiento	- Los extranjeros no tienen la posibilidad de acceder al apoyo financiero de los fondos de emprendimiento (iNNpulsa, Fondo Emprender, DPS).	- Revisar las reglamentaciones vigentes en los fondos de apoyo financiero al emprendimiento para que los extranjeros que reúnan los requisitos puedan beneficiar de estos mecanismos. - Abrir una ruta especifica en el marco de los diferentes fondos de apoyo al emprendimiento destinada a financiar proyectos de emprendedores provenientes de Venezuela. - Trabajar con el sector de la microfinanza para que apoye a migrantes que tienen proyectos de microemprendimiento.
Fortalecimiento empresarial	- Las pocas acciones de apoyo al emprendimiento orientadas hacia la población migrante tienden a focalizarse en los procesos de creación empresarial.	- Incluir, en los proyectos de apoyo al emprendimiento, una dimensión de fortalecimiento empresarial destinada a empresas con fuerte potencial de crecimiento. - Diseñar programas de mentoría para que empresas ya consolidadas asesoren a los empresarios que necesiten una orientación estratégica.
Prioridades transversales		
Inclusión financiera	- Existencia de trabas por parte de asesores comerciales dentro de las sucursales bancarias, que ven a los venezolanos con PEP como un factor de riesgo potencial, en razón de la duración limitada de los PEP.	- Sensibilizar los diferentes bancos y sus sucursales sobre los derechos de la población extranjera en materia de acceso al sector financiero. - Invertir en programas de educación financiera orientados hacia los migrantes provenientes de Venezuela. - Trabajar con el sector bancario para que las instituciones crediticias flexibilicen sus mecanismos de acceso a los créditos para la población migrante en situación regular. - Crear un fondo de garantía, financiado por la cooperación internacional, que permitiría que los bancos recuperasen una parte de sus pérdidas en los casos de no reembolso.

Enfoque diferenciado	- En un contexto marcado por numerosos casos de violencia basada en género, uno de los principales problemas enfrentados por las mujeres migrantes está relacionado con el tema del cuidado.	- Realizar un diagnóstico de la situación de las mujeres migrantes para entender mejor sus condiciones de vida en Colombia, sus niveles de educación y sus competencias, y los obstáculos que enfrentan para insertarse en el mercado laboral formal. - Habilitar mecanismos de discriminación positiva para garantizar que, en todos los programas de capacitación, de inserción laboral o de apoyo financiero al emprendimiento, haya al menos un 50% de mujeres. - Realizar inversiones en infraestructura de cuidado que permitan a las mujeres que tienen niños a cargo acceder a empleos formales. - Establecer Casas de atención y orientación para población femenina migrante y de acogida.
	- La mayoría de los migrantes indígenas y afrodescendientes se encuentra en situación de precariedad y presenta un riesgo elevado de ser víctima de discriminación.	- Desarrollar herramientas estadísticas dentro de las bases de datos ya existentes para ayudar a identificar mejor la población afrodescendiente e indígena entre la población migrante. - Diseñar mecanismos de generación de ingresos destinados a los migrantes afrodescendientes e indígenas que tengan en cuenta las dificultades propias de estas poblaciones tanto en materia de acceso al empleo formal como de emprendimiento.
Desarrollo económico local	- La economía colombiana no podrá absorber la gran cantidad de mano de obra proveniente de Venezuela si no se genere un shock de demanda que se traduzca en una creación masiva de nuevos puestos de trabajo.	- Incluir un componente local para la población de acogida, en particular las personas vulnerables, en los programas de generación de ingresos dirigidos hacia los inmigrantes venezolanos y retornados colombianos. - Implementar un sistema de incentivos para las empresas que generen nuevos empleos, tanto para población migrantes como de acogida. - Lanzar un plan ambicioso de inversión en obras públicas, que permitiría a la vez generar numerosos empleos en el sector de la construcción y crear un entorno favorable para el desarrollo económico y turístico local. - Crear zonas económicas especiales (ZEE) a lo largo de la frontera colombo-venezolana. - Invertir masivamente en desarrollo rural para que los productores locales se puedan insertar en cadenas productivas que generen más valor agregado. - Estimular el desarrollo turístico de los departamentos fronterizos. - Fortalecer la economía naranja a nivel local.
Coordinación y cooperación		
Coordinación interinstitucional	- La falta de coordinación entre entidades públicas no ha permitido lograr aún los mejores resultados en materia de integración socioeconómica de la población migrante.	- Lograr, mediante una mesa de trabajo interinstitucional de generación de ingresos, una mejor coordinación entro las principales instituciones públicas y privadas que tienen responsabilidades en materia de migración y generación de ingresos.
	- Existe a veces el sentimiento por parte de las autoridades locales que el gobierno central las "abandona".	- Llevar a cabo discusiones sobre las cuestiones de generación de ingresos con los principales actores económicos locales para diseñar estrategias territoriales de inserción laboral y emprendimiento. - Invertir en la capacitación de los funcionarios públicos colombianos tanto a nivel central como local, en los temas de migración.
	- Muchas veces falta concertación con el sector empresarial y la sociedad civil en el diseño y la implementación de políticas públicas.	- Trabajar con el sector empresarial para que ayude a identificar mejor las necesidades en materia de competencias y las oportunidades laborales que existen en el territorio colombiano. - Implicar los gremios empresariales en el diseño y el financiamiento de los programas de capacitación de la población migrante.
		- Realizar un mapeo de todas las iniciativas llevadas a cabo por las ONG nacionales e internacionales en cuanto a la crisis migratoria y coordinar las diferentes acciones para optimizar el impacto.
		- Desarrollar acuerdos con universidades y centros de investigación a nivel nacional e internacional para que lleven a cabo estudios sobre la crisis migratoria venezolana. - Realizar estudios de impacto de las diferentes reformas y de los proyectos que se están implementando en el marco de la Estrategia de generación de ingresos.
Cooperación regional e internacional	- Las iniciativas de cooperación regional para la integración socioeconómica de los migrantes provenientes de Venezuela son muy limitadas.	- Perseguir los esfuerzos para facilitar la movilidad intrarregional a través de una puesta en común de las vacantes en cada país. - Impulsar iniciativas transfronterizas de desarrollo económico local para estimular actividades productivas en las zonas de frontera.
	- Existen problemas de duplicación entre las diferentes iniciativas de la cooperación internacional tanto a nivel de actividades, como de cobertura geográfica.	- Mantener un diálogo permanente con los organismos multilaterales y las agencias de cooperación y coordinar esfuerzos en la implementación de la Estrategia de generación de ingresos. - Reforzar los mecanismos de coordinación entre agencias para evitar la duplicación de las iniciativas y asegurarse que los proyectos implementados corresponden a las necesidades del país.

CUADRO 2

Existe una mayor proporción de migrantes venezolanos en situación regular que irregular

Número de venezolanos				Total	Porcentaje
En situación regular	Portadores de visa, cédula de extranjería, refugiados, solicitantes de asilo	Dentro del tiempo de ley establecido	Portadores del Permiso Especial de Permanencia	**750.918**	**50,5%**
	80.744	72.420	597.754		
En situación irregular	Superaron el tiempo de permanencia	Ingresaron sin autorización al país		**737.455**	**49,5%**
	245.311	492.144			
Total				**1.488.373**	**100%**

Fuente: Migración Colombia, 31 de agosto de 2019

Nota: Las cifras de los venezolanos que ingresaron sin autorización al país fueron proyectadas considerando un análisis de las verificaciones migratorias realizadas por Migración Colombia

CUADRO 2.1

Número de venezolanos				Total	Porcentaje
En situación regular	Portadores de visa, cédula de extranjería, refugiados, solicitantes de asilo	Dentro del tiempo de ley establecido del Permiso Especial de Permanencia	Portadores	**762.823**	**44,11%**
	35.919	17.020	709.884		
En situación irregular	Superaron el tiempo de permanencia	Ingresaron sin autorización al país		**966.714**	**55,89%**
	313.326	653.388			
Total				**1.729.537**	**100%**

Fuente: Migración Colombia, 31 de diciembre de 2020.

CUADRO 3
La mayor parte de los inmigrantes venezolanos están en edad de trabajar

Sexo / Rango de edad	Masculino	Femenino	Total	% participación
< 18	99.988	97.440	197.428	14,0%
[18 – 29]	292.796	270.608	563.404	40,0%
[30 – 39]	193.740	159.192	352.932	25,1%
[40 – 49]	91.369	84.710	176.079	12,5%
[50 – 59]	35.865	43.932	79.796	5,7%
[60 – 69]	11.455	17.629	29.084	2,1%
≥ 70	3.639	5.693	9,332	0,7%
Total	**728.852**	**679.203**	**1.408.055**	**100**
% participación	**51,7%**	**48,3%**	**100%**	

Fuente: Migración Colombia, 30 de junio de 2019

CUADRO 3.1
Migrantes por género, en edad de trabajar a diciembre de 2020

Rango de Rango vs Sexo	Femenino	Masculino	Total
< =4 años	65.477	64.438	129.915
5 a 17 años	137.736	136.947	274.683
18 a 29 años	307.317	319.754	627.071
30 a 39 años	179.550	199.728	379.278
40 a 49 años	90.395	95.732	186.127
50 a 59 años	45.652	40.461	86.113
60 a 69 años	18.516	14.215	32.731
> 70 años	7.499	6.120	13.619
Total	**852.142**	**877.395**	**1.729.537**

Fuente: Migración Colombia, 30 de diciembre de 2020.

CUADRO 4
Las solicitudes de retorno procedente de Venezuela han crecido más que proporcionalmente desde 2013

Años	Solicitudes autorizadas			Solicitudes rechazadas			Total solicitudes		
	Venezuela	Total	Porcentaje	Venezuela	Total	Porcentaje	Venezuela	Total	Porcentaje
2013	10	187	5,3%	0	1	0,0%	10	188	5,3%
2014	96	1.263	7,6%	94	245	38,4%	190	1.508	12,6%
2015	384	1.670	23,0%	622	960	64,8%	1.006	2.630	38,3%
2016	736	1.893	38,9%	915	1.313	69,7%	1.651	3.206	51,5%
2017	2.512	3.567	70,4%	4.347	4.672	93,0%	6.859	8.239	83,3%
2018	1.663	2.468	67,4%	662	903	73,3%	2.325	3.371	69,0%
2019	1.008	1.321	76,3%	288	401	71,8%	1.296	1.722	75,3%
Total	6.409	12.369	51,8%	6.928	8.495	81,6%	13.337	20.864	63,9%

Nota: la información cobija el período de noviembre de 2013 a 30 de abril de 2019

Fuente: Registro Único de Registro (RUR)

CUADRO 5
El Permiso Especial de Permanencia (PEP) permitió regularizar a casi 600.000 venezolanos en menos de dos años

Versión PEP	Fechas de Expedición	Total
PEP I	3 de agosto - 31 de octubre de 2017	68.038
PEP II	6 de febrero - 7 de junio de 2018	111.501
PEP III	2 de agosto - 21 de diciembre de 2018	280.469
PEP IV	27 de diciembre de 2018- 27 de abril de 2019	131.010
PEP V	24 de mayo - 22 de julio de 2019	744
PEP VI	15 de septiembre hasta el 15 de diciembre de 2019	5
PEP VII	23 de enero hasta el 23 de mayo de 2020	90.775
PEP VIII	3 de febrero de 2020	8.958
PEP IX	15 de Octubre de 2020 hasta el 15 de febrero de 2021	18.384
Total		**709.884**

Fuente: Migración Colombia. 2021

CUADRO 6
Si bien la mayoría de los portadores de PEP se encuentran en Bogotá y Antioquia, en porcentaje de la población, se concentran esencialmente en los departamentos fronterizos

Departamento de residencia	Femenino	Masculino	Indefinido	Total PEP	Porcentaje PEP	Porcentaje población
Amazonas	3.060	3.703	2	6.765	1,1	8,6
Antioquia	33.148	38.324	19	71.491	12,0	1,1
Arauca*	7.323	7.071	13	14.407	2,4	5,3
Atlántico	23.824	24.791	5	48.620	8,2	1,9
Bogotá	80.758	88.219	36	169.013	28,4	2,1
Bolívar	10.213	10.671	1	20.885	3,5	1,0
Boyacá	2.567	3.344	2	5.913	1,0	0,5
Caldas	1.115	1.346	1	2.462	0,4	0,2
Caquetá	85	87		172	0,0	0,0
Casanare	1.940	1.792	3	3.735	0,6	1,0
Cauca	997	1.251		2.248	0,4	0,2
Cesar*	7.434	7.405	12	14.851	2,5	1,4
Chocó	149	160		309	0,1	0,1
Córdoba	1.859	1.958	3	3.820	0,6	0,2
Cundinamarca	14.060	15.366	1	29.427	4,9	1,0
Guainía*	238	226		464	0,1	1,1
Guaviare	39	37		76	0,0	0,1
Huila	760	919		1.679	0,3	0,1
La Guajira*	19.192	19.159	36	38.387	6,4	3,7
Magdalena	11.535	12.833	11	24.379	4,1	1,9
Meta	2.109	2.076	2	4.187	0,7	0,4
Nariño	1.119	1.293	2	2.414	0,4	0,1
Norte de Santander*	26.215	26.983	42	53.240	8,9	3,8
Putumayo	436	477		913	0,2	0,3
Quindío	1.419	1.593		3.012	0,5	0,5
Risaralda	3.474	3.741		7.215	1,2	0,7
San Andrés y Providencia	7	12		19	0,0	0,0
Santander	11.035	11.872	8	22.915	3,8	1,1
Sucre	1.851	1.899		3.750	0,6	0,4
Tolima	1.639	1.876		3.515	0,6	0,2
Valle Del Cauca	16.347	18.459	4	34.810	5,8	0,7
Vaupés	1	1		2	0,0	0,0
Vichada*	521	461		982	0,2	1,3
TOTAL	**286.469**	**309.405**	**203**	**596.077**	**100**	**1,2**

Nota: Los seis departamentos indicados con una estrella * son los departamentos fronterizos con Venezuela.

Fuente: Migración Colombia (2019)

RECUADRO 1

El Permiso Especial de Permanencia: alcances y límites

El Permiso Especial de Permanencia (PEP) es un **documento de identificación válido para los nacionales venezolanos en territorio colombiano**, el cual les permite permanecer temporalmente en condiciones de regularización migratoria. Así lo estipulan:

- El Decreto 1288 del 25 de julio de 2018 *«Por el cual se adoptan medidas para garantizar el acceso de las personas inscritas en el Registro Administrativo de Migrantes Venezolanos a la oferta institucional y se dictan otras medidas sobre el retorno de colombianos»*.
- La Resolución 6370 del 1ro de agosto de 2018 *«Por la cual se reglamenta la expedición del Permiso Especial de Permanencia – PEP creado mediante Resolución 5797 de 2017 del Ministerio de Relaciones Exteriores, para su otorgamiento a las personas inscritas en el Registro Administrativo de Migrantes Venezolanos, de conformidad con lo dispuesto en el Decreto 1288 del 25 de julio de 2018»*.

Esto implica que los portadores de PEP pueden "acceder a la oferta institucional en materia de salud, educación y trabajo, así como a otro tipo de servicios como la apertura de cuentas bancarias". De manera más general los venezolanos con PEP pueden "ejercer cualquier actividad u ocupación legal en el país, incluidas aquellas que se desarrollen en virtud de una vinculación o de contrato laboral".

No obstante, en la práctica, los portadores de PEP, en particular los que no tienen un pasaporte, es decir los que tienen el PEP III, enfrentan una serie de barreras que frenan su proceso de inclusión socioeconómica en Colombia. Entre estas barreras se encuentran:

- No es posible convalidar un título otorgado en el exterior sin un pasaporte o una cédula de extranjería;
- Los portadores de PEP (e incluso de cédula de extranjería) no pueden registrarse en *SofiaPlus*, el Portal de oferta educativa del SENA;
- Los venezolanos con PEP no se pueden inscribir a formaciones tituladas en razón del plazo del vencimiento del Permiso;
- Las Cámaras de Comercio no aceptan el PEP para registrar una empresa;
- Es muy difícil abrir una cuenta bancaria solo con un PEP;
- Los empresarios están reacios a formar o renovar contratos de trabajo para venezolanos cuyo PEP está a punto de vencer.

Frente a esta serie de obstáculos es importante trabajar con los principales actores tanto del sector público como privado para que haya una mayor sensibilización con el tema del PEP y que la población migrante se pueda insertar mejor en el mercado laboral y la sociedad colombiana.

CUADRO 7

La proporción de solicitudes de reconocimiento de la condición de refugiado concedida por las autoridades colombianas es muy baja

	2015	2016	2017	2018	Total
Solicitudes Venezuela	82	212	575	1624	2493
Solicitudes otras nacionalidades	203	105	50	74	432
Total solicitudes	285	317	625	1698	2925
Reconocidos Venezuela	12	4	9	10	35
Reconocidos otras nacionalidades	8	8	1	2	19
Total reconocidos	20	12	10	12	54
Total personas reconocidas	**21**	**42**	**25**	**41**	**129**

Fuente: Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia

CUADRO 8

El número de portadores del PEP afiliados del Sistema General de Seguridad Social en Salud va aumentando, pero sigue siendo relativamente bajo

Año	Mes	Régimen contributivo			Total contributivo	Régimen subsidiado	Total general
		Adiciona	Beneficiario	Cotizante		Cabeza de familia	
2017	Noviembre	7	1.348	4.887	6.242	199	6.441
	Diciembre	9	1.606	5.747	7.362	370	7.732
2018	Enero	10	1.768	6.289	8.067	554	8.621
	Febrero	16	2.180	7.654	9.850	874	10.724
	Marzo	26	3.236	11.577	14.839	1.277	16.116
	Abril	31	4.423	15.745	20.199	1.947	22.146
	Mayo	31	5.259	18.689	23.979	2.910	26.889
	Junio	31	5.764	20.153	25.948	3.907	29.855
	Julio	30	6.256	21.718	28.004	4.871	32.875
	Agosto	31	6.920	23.825	30.776	5.561	36.337
	Septiembre	39	8.312	27.197	35.548	7.589	43.137
	Octubre	43	9.910	31.319	41.272	9.739	51.011
	Noviembre	43	11.555	35.289	46.887	12.870	59.757
	Diciembre	49	12.731	38.062	50.842	16.817	67.659
2019	Enero	59	14.604	41.979	56.642	21.160	77.802
	Febrero	68	17.203	47.930	65.201	26.829	92.030
	Marzo	63	19.831	53.103	72.997	32.137	105.134
	Abril	88	21.886	57.263	79.237	36.720	115.957
	Mayo	103	24.272	62.545	86.920	43.876	130.796
	Junio	114	26.041	66.591	92.746	48.873	141.619
	Julio	129	27.310	68.724	96.163	53.482	149.645
	Agosto	131	28.773	72.029	100.933	57.997	158.930
	Septiembre	138	30.415	75.318	105.871	63.138	169.009

Fuente: Ministerio de Salud y Protección Social, Colombia (2019)

RECUADRO 2

Plan piloto para la habilitación de profesionales del área de la salud provenientes de Venezuela

El Ministerio de Educación Nacional (MEN) y el Ministerio de Salud y Protección Social (MinSalud), en colaboración con la Asociación Colombiana de Universidades (ASCUN) y la Asociación Colombiana de Facultades de Medicina (Ascofame), han diseñado un plan piloto para el reconocimiento de títulos de profesionales de la salud provenientes de Venezuela, en zonas deficitarias y de frontera. Este plan permitirá crear un trámite especial y transitorio de convalidación de títulos otorgados por instituciones venezolanas de educación superior, cuando el interesado no cuenta con los requisitos necesarios.

El proyecto busca apoyar a 100 profesionales y especialistas del área de la salud. Se definieron 9 profesiones (nutrición y dietética; instrumentación quirúrgica; optometría; psicología; química farmacéutica; fonoaudiología; fisioterapia; terapia respiratoria y terapia ocupacional) y 13 especializaciones (cirugía general; ginecología y obstetricia; ortopedia y traumatología; medicina interna; medicina familiar; anestesiología; psiquiatría; urología; urgenciólogos; pediatría; neurocirugía; nefrología y endocrinología). El piloto se llevará a cabo inicialmente en ocho hospitales del programa *Acción Inmediata – Al Hospital* (Buenaventura, Leticia, Maicao, Puerto Carreño, Quibdó, San Andrés, Tumaco y Valledupar).

El proyecto se articula alrededor de cuatro fases:

Fase 1: Focalización de los participantes: profesionales en áreas de la salud con título otorgados en Venezuela, que por diversas circunstancias no han logra convalidar su título profesional ante el Ministerio de Educación. Las condiciones previstas son: difusión de la actividad entre los inmigrantes; disponibilidad de un aplicativo para inscripción de candidatos con entrevista estructurada y con soportes de documentos; equipo de trabajo para el análisis de hojas de vida registradas.

Fase 2: Elaboración y realización de exámenes en áreas de la salud: El proceso de identificación de aspirantes permite elaborar una lista de candidatos para iniciar el proceso de validación de títulos, el cual inicia con un examen de conocimiento. La prueba de competencias tendrá 100 preguntas por cada profesión y especialidad focalizada. Para presentar la prueba; los candidatos podrán realizar las pruebas de manera presencial o a través de una plataforma virtual.

Fase 3: Realización de prácticas asistidas: La lista calificada autoriza los aspirantes a realizar prácticas académicas en sitio. Para ello, se requieren convenios con universidades para matricular a los estudiantes. También se recomienda proveer un auxilio de manutención para los estudiantes e implementar un proceso de monitoreo y seguimiento de la práctica.

Fase 4: Habilitación del ejercicio profesional: Este proceso permite habilitar a los beneficiarios después de haber realizado el tiempo estimado (3 años) de servicios social en algunas de las zonas establecidas del país. Ello supone la suscripción de un contrato de compromiso con el Estado colombiano.

CUADRO 9

El número de venezolanos certificados por el SENA ha crecido significativamente entre 2017 y 2019

	2017	2018	2019
Total personas certificadas	163.577	169.242	167.837
Venezolanos certificados	186	804	1209
Mujeres	60	242	355
Hombres	126	562	854
Venezolanos certificados en porcentaje del total de personas certificadas	0,11%	0,47%	0,72%

Nota: Las cifras de 2019 corren hasta el 31 de octubre de 2019

Fuente: SENA, Colombia (2019)

RECUADRO 3

Formación profesional: definiciones

Los programas de formación profesional se articulan alrededor de dos categorías principales:

Formación complementaria: consiste en acciones de capacitación que permiten la actualización o el desarrollo de competencias o elementos de competencia. La formación complementaria corresponde a demandas específicas del sector productivo y la comunidad en general, con el fin de:

- Actualizar el talento humano vinculado a una actividad económica y que requiera cualificar su desempeño actual o prepararse para asumir nuevos desempeños que le permitan una mayor movilidad y/o promoción laboral;
- Calificar y recalificar el talento humano que se encuentre en situación de desempleo, entre ellos los pertenecientes a poblaciones vulnerables.

Formacióntitulada:modalidaddirigidaadesarrollaryfortalecerlascompetenciasdelrecursohumano, comprende las actividades de formación, entrenamiento y reentrenamiento en temas específicos. Las acciones de formación conducen al otorgamiento de un título de formación profesional.

CUADRO 9.1

Servicio Público de Empleo

Vigencia	Registros	Acciones de orientación para el trabajo	Colocaciones
2017	18.169	18.375	680
2018	55.075	72.334	1.807
2019	76.774	94.486	5.182
2020	69.623	24.874	4.404
	219.641	**210.069**	**12.073**

Fuente: Migración Colombia, 31 diciembre 2020

CUADRO 10

Los principales obstáculos de la ruta de empleabilidad

Ejes prioritarios	Obstáculos
Formalización laboral	- Los prejuicios que puedan tener los empresarios colombianos y la falta de información sobre la documentación necesaria para contratar trabajadores extranjeros, en particular los venezolanos, pueden afectar el proceso de contratación. - La legislación laboral colombiana no permite ofrecer contratos de trabajo formales a migrantes en situación irregular. - Las personas que solicitan el reconocimiento de su condición de refugiado no tienen el derecho de trabajar.
Convalidación de títulos	- El proceso de convalidación es costoso y relativamente demorado. - El Ministerio de Educación Nacional no reconoce el PEP como documento válido para realizar los trámites de convalidación de los títulos otorgados en el exterior. - El Ministerio de Educación Nacional requiere que los títulos académicos de educación superior expedidos en el extranjero sean apostillados. - Los Colegios profesionales colombianos se muestran reacios a la hora de otorgar tarjetas profesionales a los titulares de diplomas adquiridos en el exterior.

Certificación de competencias	- Los Centros de Formación Integral carecen de recursos para enfrentar el incremento en demanda de certificación por parte de la población migrante proveniente de Venezuela. - Los migrantes en situación irregular no pueden certificar sus competencias. - Existen ciertos empleos que requieren un título de formación, lo que impide la certificación de competencias. - El proceso de certificación de competencias padece de la falta de conocimiento y reconocimiento por parte de los empleadores colombianas.
Formación profesional	- Los venezolanos portadores de un PEP no pueden registrarse en *SofiaPlus*, el Portal de oferta educativa del SENA. - Cuando las formaciones van más allá del plazo del vencimiento del Permiso, los portadores de PEP no se pueden inscribir a los programas que les interesan. - Los venezolanos en situación irregular no pueden beneficiar de las formaciones para el trabajo. - Un obstáculo importante a la formación para el trabajo es el costo que representa para muchas personas capacitarse.
Intermediación laboral	- Los mecanismos de intermediación laboral no son eficientes en el caso de la población migrante.
Movilidad territorial	- Las iniciativas de relocalización de la población migrante han sido escasas. - Un número significativo de migrantes provenientes de Venezuela tienen niveles educativos altos, pero, por problemas de convalidación de títulos o de barreras específicas de acceso a ciertas profesiones reguladas, tienen dificultades para poner sus competencias al servicio de la economía y la sociedad colombiana.
Lucha contra el trabajo forzoso	- La cobertura geográfica de los mecanismos de vigilancia y control sigue siendo limitada. - Los inspectores del trabajo solo pueden controlar el sector formal, lo que limita su influencia en materia de violación de los derechos de las personas que trabaja en el sector informal. - No existe una ruta de protección específica para las víctimas extranjeras de trata de personas en general y de explotación laboral en particular - Existe un fuerte riesgo de propagación de los fenómenos de discriminación en contra de la población migrante.

RECUADRO 4

La Alianza para el Desarrollo Sostenible de la Frontera

La *Alianza para el Desarrollo Sostenible de la Frontera (ADSF)* es una experiencia que se enmarca en el proyecto *Frontera de Oportunidades* que se realiza de manera simultánea en tres municipios colombianos fronterizos con fuerte concentración de población migrante proveniente de Venezuela: Arauca (Arauca), Maicao (La Guajira), y Villa del Rosario (Norte de Santander). *Frontera de Oportunidades* es una respuesta de recuperación temprana a la crisis migratoria liderado por PNUD e implementada por varios socios locales según el territorio. Se articula alrededor de tres ejes centrales: medios de vida, redes ciudadanas de acogida y fortalecimiento institucional.

La ADSF es una muestra de coordinación multinivel y multiactor que apunta a la formalización de la economía de la frontera, con los componentes de trabajo decente, inclusión socioeconómica y legalidad. Se trata de articular los esfuerzos de los actores de los sectores públicos y privados, de la cooperación y de la academia para fortalecer empresas locales en materia de capacitación, acceso a capital, construcción de marca y gestión de mercados. La Alianza orienta recursos hacia el desarrollo local mediante el apoyo técnico y financiero a microempresas, pequeñas y medianas empresas de las áreas fronterizas. Los beneficiarios pueden ser inmigrantes venezolanos, retornados colombianos o miembros de la comunidad de acogida.

El impacto de la ADSF en materia de formalización empresarial, empleos generados y fortalecimiento de capacidades productivas se mide a través de un Índice Sintético de Productividad creado por el proyecto para identificar las necesidades de fortalecimiento y los avances de las unidades productivas involucradas, con una perspectiva de género.

CUADRO 11

Los principales obstáculos de la ruta de emprendimiento

Ejes prioritarios	Obstáculos
Formalización empresarial	- Los empresarios extranjeros tienen que enfrentar unos trámites y costos adicionales que pueden representar un obstáculo a la formalización empresarial de los inmigrantes venezolanos. - Las Cámaras de Comercio no aceptan el PEP para registrar una empresa. - La creación de empresa no siempre significa que los empresarios aportan al sistema de protección social.
Capacitación y acompañamiento	- Las formaciones que se dan en los *Centros de desarrollo empresarial* del SENA no están pensadas para los migrantes y no toman en cuenta los problemas específicos que estos pueden enfrentar. - Los migrantes en situación irregular no pueden beneficiar de tales formaciones. - La mayoría de los candidatos a la creación empresarial no tiene experiencia previa, lo que incrementa los riesgos de fracaso.
Financiamiento	- Los extranjeros no tienen la posibilidad de acceder al apoyo financiero de los fondos de emprendimiento (iNNpulsa, Fondo Emprender, DPS).
Fortalecimiento empresarial	- Las pocas acciones de apoyo al emprendimiento orientadas hacia la población migrante tienden a focalizarse en los procesos de creación empresarial.

CUADRO 12

Brechas de género

Indicador	Período	Femenino	Porcentaje	Masculino	Porcentaje	Total
Portadores de PEP	30/04/2019	286.469	*48,1%*	309.405	*51,9%*	596.077
RUR - Total solicitudes	Noviembre 2013 / Abril 2019	7.199	*54,0%*	6.135	*46,0%*	13.334
RUR - Solicitudes aprobadas		3.546	*55,3%*	2.862	*44.7%*	6.409
RUR - Retorno humanitario y solidario		*70,5%*		*59,7%*		*65,7%*
RUR - Retorno laboral y productivo		*28,9%*		*39,5%*		*33,6%*
BDUA – Cotizantes	Mayo 2019	19.353	*30,9%*	43.192	*69,1%*	62.545
BDUA - Beneficiarios		16.490	*67,9%*	7.782	*32,1%*	24.272
BDUA - Subsidiados		25.623	*58,4%*	18.253	*41,6%*	43.876
BDUA - Total		61.525	*47,0%*	69.271	*53,0%*	130.796
RUTEC	31/10/2019	5.193	*37,6%*	8.605	*62,3%*	13.818
SISE - Registros venezolanos	Enero 2017 / Mayo 2019	37.823	*44,1%*	47.982	*57,9%*	85.805
SISE - Colocación venezolanos		903	*37,0%*	1.539	*63,0%*	2.442
SISE - Tasa de colocación venezolanos		*2,4%*		*3,2%*		*2,8%*
SISE - Registros retornados		3.765	*45,2%*	4.556	*54,8%*	8.321
SISE - Colocación retornados		144	*30,4%*	329	*69,6%*	473
SISE - Tasa de colocación retornados		*3,8%*		*7,2%*		*5,7%*
SENA – Certificación de competencias venezolanos	2017-2018	302	*30,5%*	688	*69,5%*	990

Notas: Entre los 596.077 portadores de PEP, existen 203 casos donde no se conoce el sexo. Por eso, la suma de los portadores de PEP de sexo femenino y masculino es un poco inferior al total. Eso no afecta la distribución porcentual.

BDUA: *Base de Datos Única de Afiliados* del Sistema General de Seguridad Social en Salud; RUR: *Registro Único de Retornados;* RUTEC: Registro Único de Trabajadores Extranjeros en Colombia; SISE: *Sistema de Información del Servicio de Empleo.*

CUADRO 13

Las instituciones que componen la mesa de trabajo sobre generación de ingresos representan una diversidad de actores públicos y privados

Gobierno

- Presidencia de la República
  - *Gerencia de frontera con Venezuela*
  - *Agencia Presidencial de Cooperación Internacional (APC)*
  - *Alta Consejería para la Gestión del Cumplimiento*
  - *Consejería para la Equidad de la Mujer*
- Ministerio de Agricultura
- Ministerio de Comercio, Industria y Turismo
- Ministerio de Educación
- Ministerio de Relaciones Exteriores
- Ministerio del Trabajo

Agencias centrales

- Banca de las Oportunidades
- Colombia Nos Une (CNE)
- Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (DANE)
- Departamento Nacional de Planeación (DNP)
- Departamento para la Prosperidad Social (DPS)
- Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN)
- iNNpulsa
- Migración Colombia
- Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA)
- Servicio Público de Empleo (SPE)

Actores económicos y financieros

- Asociación Bancaria y de Entidades Financieras de Colombia (Asobancaria)
- Asociación Nacional de Empresarios de Colombia (ANDI)
- Cámara de Comercio de Bogotá
- Confederación Colombiana de Cámaras de Comercio (Confecámaras)

CUADRO 14

La composición de los grupos de trabajo sobre generación de ingresos refleja la diversidad de las instituciones implicadas en la Estrategia

Nombre del grupo	Objetivos principales	Institución coordinadora	Instituciones participantes
Documentación, registro y caracterización	- Agilizar los procesos de regularización de la población extranjera y de identificación de la población retornada. - Identificar métodos para llegar a una mejor caracterización de la población migrante en Colombia.	Ministerio de Relaciones Exteriores	- Colombia Nos Une - DANE - Migración Colombia - Ministerio del Trabajo - Registraduría Nacional del Estado Civil - ICBF - DANE
Procesos formativos y educativos	- Flexibilizar los mecanismos de convalidación de títulos y de certificación de competencias. - Facilitar el acceso a la formación profesional y a la educación de la población migrante proveniente de Venezuela.	Ministerio de Educación Nacional	- Ministerio de Salud y Protección Social - Ministerio del Trabajo - SENA - Secretaría de Educación Distrital - ASENOF - ASCUN - ICBF - ICFES
Empleabilidad	- Facilitar el acceso al mercado laboral formal de las poblaciones migrante y de acogida. - Luchar contra la explotación laboral y el trabajo forzoso, así como todas formas de discriminación en el mercado laboral.	Ministerio del Trabajo	- SENA - SPE - Cancillería, Colombia Nos Une - ANDI - Cámara de Comercio de Bogotá
Emprendimiento	- Apoyar el proceso de emprendimiento por parte de las poblaciones migrante y de acogida. - Promover la inclusión financiera.	- Ministerio del Comercio, Industria y Turismo	- Ministerio del Trabajo, - SENA - Cancillería, Colombia Nos Une - iNNpulsa - Departamento de Prosperidad Social - Banca de las oportunidades - Asobancaria - Confecámaras - Cámara de Comercio de Bogotá - Cámara de comercio colombo-venezolana

CUADRO 15

La cooperación internacional puede ayudar a Colombia en la implementación de la Estrategia de generación de ingresos

Ejes prioritarios	Acciones para apoyar
Empleabilidad	- Diseño y puesta en marcha de una ruta específica para la población migrante dentro del Servicio Público de Empleo (SPE). - Programas de capacitación de corta duración que permitan desarrollar las habilidades socioemocionales de los trabajadores. - Financiamiento del costo de la convalidación de títulos para las personas que más lo necesiten. - Incremento en los recursos a la vez financieros y humanos a disposición del SENA para reforzar los mecanismos de certificación de competencias. - Fondo que permitiría otorgar recursos de manutención tanto a los migrantes provenientes de Venezuela como a los colombianos en situación de vulnerabilidad que deseen seguir una formación para el empleo. - Incentivos para que los migrantes se desplacen hacia zonas del territorio con una menor densidad migratoria (sistema subsidiado de transportes, bonos de vivienda...).
Emprendimiento	- Ruta especifica destinada a capacitar emprendedores provenientes de Venezuela, acompañarlos en su proceso de creación empresarial y financiar proyectos con fuerte potencial de crecimiento. - Inclusión de una dimensión de fortalecimiento empresarial en los proyectos de apoyo al emprendimiento.
Enfoque diferenciado	- Casas de atención y orientación para población femenina migrante y de acogida. - Mecanismos de generación de ingresos destinados a los migrantes afrodescendientes e indígenas. - Financiamiento de centros de acopio (por ejemplo con la creación de bancos de hilo para las actividades textiles) o centros de desarrollo artesanal, para facilitar el acceso a los mercados de las comunidades indígenas.
Inclusión financiera	- Plan de educación financiera dirigido a los inmigrantes venezolanos y los retornados colombianos. - Creación de un fondo de garantía que permita que los bancos recuperen una parte de sus pérdidas en los casos de no reembolso.
Desarrollo económico local	- Sistema de incentivos para las empresas que generen nuevos empleos, tanto para población migrante como de acogida. - Plan de inversión en obras públicas que genere empleos en el sector de la construcción y cree un entorno favorable para el desarrollo económico y turístico local. - Estímulo al desarrollo turístico de los departamentos fronterizos. - Apoyo a proyectos de fortalecimiento de la economía naranja a nivel local.
Coordinación interinstitucional	- Programas de capacitación para los funcionarios públicos colombianos, tanto a nivel central como local, en los temas de migración. - Estudios de impacto de las diferentes reformas y de los proyectos que se están implementando en el marco de la Estrategia de generación de ingresos.

Documentos de referencia

Bahar, Dany; Meagan Dooley y Cindy Huang (2018). Integración de los venezolanos en el mercado laboral colombiano: mitigando costos y maximizando beneficios. Documento de investigación, Washington, Brookings Institution. https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2018/12/Venezuelan-Migrants_spanish.pdf

Banca de las Oportunidades y SFC (2019). Reporte de Inclusión Financiera 2018. Bogotá, Banca de las Oportunidades y Superintendencia Financiera de Colombia. http://bancadelasoportunidades.gov.co/sites/default/files/2019-06/RIF%20FINAL.pdf

Banca de las Oportunidades y Woccu (2019). Investigación de mercados en zonas de frontera con Venezuela. Bogotá, Banca de las Oportunidades y World Council of Credit Unions.

Banco Mundial (2018). Migración desde Venezuela a Colombia: impactos y estrategia de respuesta en el corto y mediano plazo. Colombia, Banco Mundial. https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/30651/131472SP.pdf?sequence=3&isAllowed=y

Betts, Alexander (2019). Venezuelan Survival Migration as a Development Opportunity: Mission Report. University of Oxford, Refugee Studies Centre, Research in Brief 12, March 2019. https://www.rsc.ox.ac.uk/publications/research-in-brief-venezuelan-survival-migration-as-a-development-opportunity

Cardona, León (2018). Estrategias para propiciar la inserción laboral y la generación de ingresos a la población proveniente de Venezuela: Bases para el diseño de una política pública incluyente de mediano y largo plazo. Bogotá, PNUD.

Clemens, Michael; Cindy Huang y Jimmy Graham (2018). The Economic and Fiscal Effects of Granting Refugees Formal Labor Market Access. CGD Working Paper 496. Washington, DC: Center for Global Development. https://www.cgdev.org/publication/economic-and-fiscal-effects-granting-refugees-formal-labor-market-access

Conpes (2018). Estrategia para la atención de la migración desde Venezuela. Documento Conpes 3950. Bogotá, Consejo Nacional de Política Económica y Social, República de Colombia, Departamento Nacional de Planeación. https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3950.pdf

DNP (2019). Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022: Pacto por Colombia, pacto por la equidad. Departamento Nacional de Planeación. https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/PND-2018-2022.pdf

IFC and the Bridgespan Group (2019). Private Sector and Refugees Pathways to Scale. Washington, DC., International Finance Corporation, April 2019. https://www.bridgespan.org/bridgespan/Images/articles/private-sector-and-refugees/IFC-Nairobi-PSE-Refugee-FINAL-LR.pdf

FUPAD y EcoAnalítica (2019). Estudio sobre las posibilidades de vinculación laboral de población venezolana migrante en Bogotá, Barranquilla y Cartagena. Bogotá, Fundación Panamericana para el Desarrollo – FUPAD Colombia.

Isegoría, S.A.S. (2018). Desafíos de la política pública migratoria en Colombia: una perspectiva desde la gestión del conocimiento: Resumen del Foro. Bogotá, Gerencia frontera con Venezuela – Presidencia de la República, Dirección de Desarrollo e Integración Fronteriza – Ministerio de Relaciones Exteriores, Migración Colombia, PNUD, OIM. https://www.redsociojuridica.org/red/wp-content/uploads/2018/10/MEMORIAS-FORO-ACADEMICO-4-Y-5-DE-JULIO-1.pdf

ManpowerGroup (2018). 2018 Talent Shortage Survey: Solving the Talent Shortage – Build, Buy, Borrow and Bridge. Milwaukee, US, ManpowerGroup.

Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2019), Marco fiscal de mediano plazo 2019, Bogotá, Ministerio de Hacienda y Crédito Público. http://www.minhacienda.gov.co/HomeMinhacienda/ShowProperty?nodeId=%2FOCS%2FP_MHCP_WCC-147293%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased

OECD (2018). International Migration Outlook. Paris, OECD Publishing. https://doi.org/10.1787/migr_outlook-2018-en

OECD/ILO (2018). How Immigrants Contribute to Developing Countries' Economies? Paris, OECD Publishing. http://dx.doi.org/10.1787/9789264288737-en

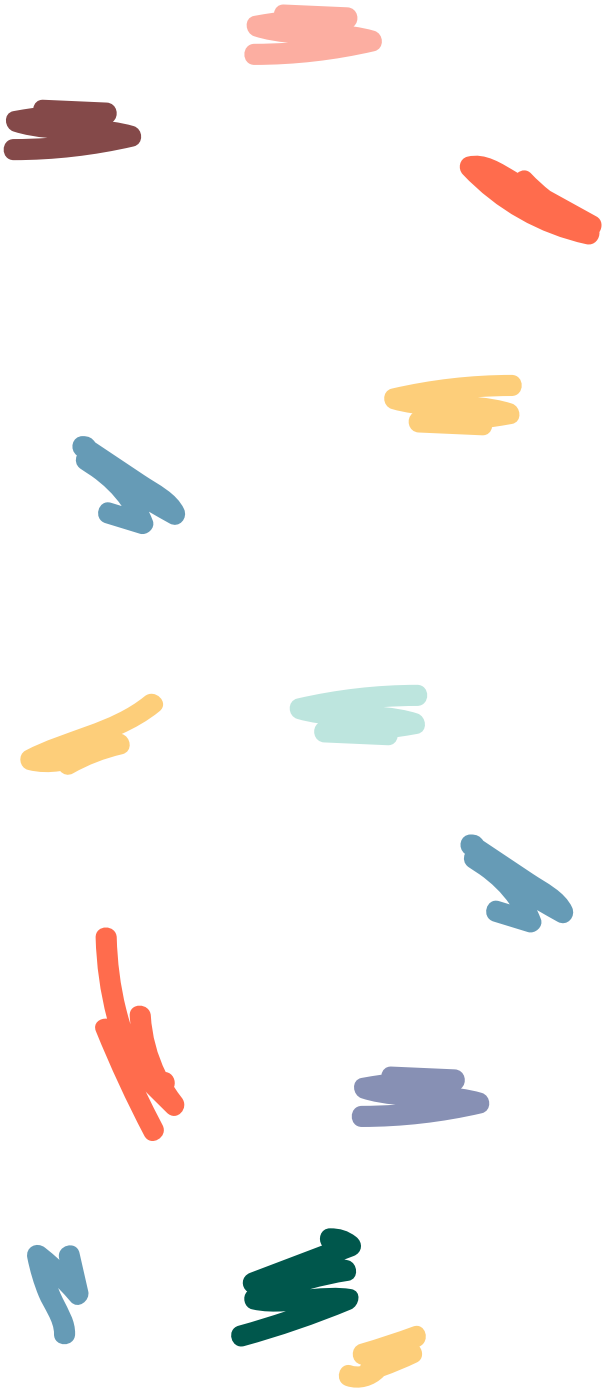
OECD/ECLAC/CAF (2016), Latin American Economic Outlook 2017: Youth, Skills and Entrepreneurship. OECD Publishing, Paris. http://dx.doi.org/10.1787/leo-2017-en

Reina, Mauricio; Carlos Antonio Mesa y Tomás Ramírez Tobón (2018). Elementos para una política pública frente a la crisis de Venezuela. Bogotá, Fedesarrollo. https://www.fedesarrollo.org.co/sites/default/files/elementosvenezuela.pdf

World Bank (2018). Doing Business 2019: Training for Reform. Washington DC, World Bang Group.

El futuro es de todos

Gobierno de Colombia



comunicaciones.co@undp.org

Calle 84A #10-50, Piso 3
+57 (1) 4889000
Bogotá, Colombia

PNUD