

Análisis de las políticas públicas migratorias sobre la población migrante venezolana en la ciudad  
de Cúcuta

Monografía

Autor

Willian Yesit Castillo Jaimes

Director:

Jaime Diego Gutiérrez Aulestia

Universidad Nacional Abierta y a Distancia - UNAD

Escuela de Ciencias Administrativas, Contables, Económicas y de Negocios - ECACEN

Maestría en Administración de Organizaciones

San José de Cúcuta, noviembre, 2020

<b>Resumen analítico especializado (RAE)</b>	
<b>Título</b>	Análisis de las políticas públicas migratorias sobre la población migrante venezolana en la ciudad de Cúcuta.
<b>Modalidad de trabajo de grado</b>	Monografía
<b>Línea de investigación</b>	Se determinó que la línea de investigación está enmarcada en la “Dinámica Organizacional” de la Escuela de Ciencias Administrativas Contables Económicas y de Negocios, de la UNAD, surge como parte de un proceso de reflexión que lleva a identificar las acciones plantadas en el nuevo plan de gobierno, con respecto a la población migrante de Venezuela.
<b>Autores</b>	William Yesit Castillo Jaimes, Código 88030392
<b>Institución</b>	Universidad Nacional Abierta y a Distancia UNAD
<b>Fecha</b>	Noviembre de 2020
<b>Palabras claves</b>	Inmigración, Migración, Vendedores locales, Comerciantes, política local
<b>Descripción</b>	Este documento presenta los resultados del trabajo de grado realizado en la modalidad de Monografía, bajo la asesoría del Magíster Jaime Diego Gutiérrez Aulestia, Adscrito a la Escuela de Ciencias Contables Económicas y de Negocios ECACEN, que se basó en la metodología de revisión de masas documentales, para realizar un análisis de las políticas públicas migratorias, desde los anteriores gobiernos, la situación actual y las acciones futuras, lo cual se realizó desde el trabajo del autor.
<b>Fuentes</b>	<p>Para el desarrollo de la investigación se utilizaron las siguientes fuentes principales:</p> <p>ACNUR. (Julio de 2017). <i>El aumento de las solicitudes de asilo de venezolanos lleva a ACNUR a reforzar su respuesta</i>. Obtenido de <a href="http://www.acnur.org/noticias/briefing/2017/7/5a9fca0915/el-aumento-de-las-solicitudes-de-asilo-de-venezolanos-lleva-a-acnur-a-reforzar-su-respuesta.html">http://www.acnur.org/noticias/briefing/2017/7/5a9fca0915/el-aumento-de-las-solicitudes-de-asilo-de-venezolanos-lleva-a-acnur-a-reforzar-su-respuesta.html</a></p> <p>Alcaldía del Municipio Cúcuta: Plan de Desarrollo 2016-2019 “Si se puede progresar”.</p> <p>Ayala, C. O. (16 de junio de 2016). Plan de Desarrollo municipal 2016-2019. Obtenido de <a href="https://cucutanortedesantander.micolombiadigital.gov.co/sites/cucutanortedesantander/content/files/000033/1643_cucuta.pdf">https://cucutanortedesantander.micolombiadigital.gov.co/sites/cucutanortedesantander/content/files/000033/1643_cucuta.pdf</a></p> <p>Ciurlo, A. (2015). Nueva política migratoria colombiana: El actual enfoque de inmigración y emigración. Obtenido de <a href="https://revistas.usb.edu.co/index.php/Cooperacion/article/view/2276/1992">https://revistas.usb.edu.co/index.php/Cooperacion/article/view/2276/1992</a></p> <p>Fedesarrollo. (2018). Informe Mensual del Mercado Laboral Migración Venezolana a Colombia. 3-6.</p>

	<p>Guarnizo, L. (2004), “La migración Internacional Colombiana: Implicaciones Teóricas y Prácticas”. en: Colombia nos une. Memorias. Seminario Internacional sobre Migración Internacional Colombiana y la Conformación de comunidades Transnacionales. Junio 18 y 19 de 2003. Bogotá.</p> <p>Herazo, V. (2017). “<i>Desafíos de la institucionalidad colombiana: caso migración transfronteriza de venezolanos a San José de Cúcuta en el periodo 2015 a julio de 2017</i>” (Tesis de grado) Pontificia Universidad Javeriana. Bogotá D.C.</p> <p>Martínez Casadiegos, D. C. (2015). El proceso migratorio entre Colombia y Venezuela (1984-2014): Principales causas y efectos políticos para la integración entre ambos países. Bogotá: Universidad Católica de Colombia.</p> <p>Torres, &amp; Santander. (2013). Introducción a las políticas públicas: Conceptos y herramientas desde la relación entre Estado y ciudadanía. Obtenido de: <a href="http://www.funcionpublica.gov.co/eva/es/biblioteca-virtual/internacionales/introduccion-a-las-politicas-publicas-conceptos-y-herramientas-desde-la-relacion-entre-estado-y-ciudadania">http://www.funcionpublica.gov.co/eva/es/biblioteca-virtual/internacionales/introduccion-a-las-politicas-publicas-conceptos-y-herramientas-desde-la-relacion-entre-estado-y-ciudadania</a></p> <p>Yáñez, J. (31 de ENERO de 2019). Cúcuta Estrategia de Todos. Obtenido de <a href="https://cucuta2050estrategiadetodos.com">https://cucuta2050estrategiadetodos.com</a></p>
<p><b>Contenidos</b></p>	<p>Portada  RAE  Índice de tablas y figuras  Prologo  Introducción  Justificación  Planteamiento del problema  Objetivos  Marco teórico  Aspectos metodológicos  Lecciones aprendidas  Conclusiones y recomendaciones  Referencias bibliográficas</p>

<p><b>Metodología</b></p>	<p>La primera etapa del proceso de investigación consistió en identificar por medio del método hermenéutico el cual jugó un papel fundamental en la comprensión del objeto de estudio que compete en la presente investigación, pues será a partir de un enfoque interpretativo como se logrará llegar a comprender las complejas relaciones que se tejen alrededor del fenómeno de la migración venezolana y su correlación con el impacto en el sector productivo y las condiciones de vida de la población cucuteña. Es por ello que esta etapa se decidió que la tipología de investigación fuera la monografía.</p> <p>En la segunda etapa se realizó la recopilación y análisis de fuentes documentales. Por ello el autor se tomó la tarea de consultar varias fuentes que abordaran el tema migratorio; estas acciones se realizaron organizando la información de manera que se obtuvieran datos sobre la migración venezolana y sus incidencias para la sociedad cucuteña.</p> <p>La tercera fase consistió en la elaboración del borrador del análisis, en la cual se sistematizó la información, seleccionando y organizando las categorías de análisis para lograr una comprensión fundamentada del tema, cuyos resultados se dan a conocer en el presente documento.</p>
<p><b>Conclusiones</b></p>	<p>En lo que respecta al tema migratorio, es importante mencionar que, a nivel departamental no se cuenta con el suficiente acompañamiento de instituciones ni planes fronterizos por parte del gobierno, y esta es una de las razones por las que hoy la ciudad de Cúcuta enfrenta graves consecuencias socioeconómicas a causa no solo de la crisis migratoria, sino también de los desequilibrios internos del gobierno municipal y de las secuelas que ha dejado la dependencia económica de la zona de frontera.</p> <p>Una de las consecuencias menos previstas de la migración de venezolano a la ciudad, es que, en este caso Colombia como país receptor no cuenta con la capacidad instalada y los recursos necesarios para enfrentar una migración masiva que hasta el día de hoy sigue creciendo desmesuradamente. Solo en el año 2017, el 53% de los venezolanos que ingresaron a Colombia con pasaporte vigente, lo hicieron por medio del puente internacional Simón Bolívar en Cúcuta.</p> <p>A partir del inicio de la crisis y con los continuos cierres de frontera y las barreras que el gobierno impuso a los empresarios entre Colombia y Venezuela, la actividad comercial descendió a cifras históricas, pues, por ejemplo: en el año 2016, se llegó a registrar una variación negativa del 42% con referentes a años anterior. No obstante, el impacto fue mucho mayor para Norte de Santander, ya que el paso entre Cúcuta y el estado Táchira de Venezuela es la frontera más importante debido al flujo económico y social, lo cual trajo como consecuencia directa una crisis comercial, ya que la población venezolana intensificaba en gran medida la economía en la frontera. En cuanto al intercambio internacional, las exportaciones de Norte de Santander hacia Venezuela tuvieron una tendencia negativa en el periodo 2008-2016, siendo tal el impacto que, en este último año se exportaron solo 6.5 millones de dólares, cifra muy por debajo de las expectativas que se tenían debido a los 1.200 millones de</p>

dólares exportados en el año 2008.

Las importaciones del departamento con Venezuela hasta el inicio de la crisis, era su principal socio comercial, y a donde iban más del 50% de las ventas internacionales. Es importante recordar que, a nivel departamental nuestra región solía tener una muy estrecha relación comercial con el vecino país, incluso una de las consecuencias para el sector de comercio exterior fue que, las exportaciones descendieron a un nivel tal que Venezuela dejó de ser uno de los principales destinos de todas estas mercancías y manufacturas, pues en la actualidad países como China y Estados Unidos son los destinatarios al cual van la mayoría de exportaciones regionales. Todo esto sin lugar a dudas ha tenido un gran impacto en los ciudadanos cucuteños, pues se ha demostrado que esta situación ha disparado el aumento del número de desempleados, y el nivel de informalidad, así como también ha provocado los altos índices de criminalidad que actualmente vive la ciudad.

En la actualidad se hace imperativo llevar a cabo una reactivación económica urgente para la ciudad de Cúcuta, sin embargo, para esto se requiere de una adecuada Coordinación entre el Gobierno nacional, La administración departamental y también la municipal para hacer parte de un gran proyecto que logre una auténtica reactivación económica de los principales sectores productivos de la ciudad. Lo anterior cobra mayor importancia si se tiene en cuenta que, Cúcuta es una ciudad con una densidad población que se encuentra en los estratos 1 y 2; y que Infortunadamente ostenta el segundo lugar en índices de desempleo a nivel nacional. Aunado a lo anterior, no se puede olvidar que un número importante de sus habitantes obtienen su sustento de actividades tales como el contrabando de productos venezolanos, la venta de gasolina venezolana, pero sobre todo de las ventas ambulantes, y en general de cualquier actividad que les provea algo de dinero para poder subsistir en medio de la actual crisis.

En consecuencia, con lo anterior, es preciso señalar que, en la ciudad aún no existe una adecuada Política Integral Migratoria que pueda hacerle frente a esta compleja situación, pues como logramos ver más arriba, lo establecido en el CONPES no constituye en realidad una política que pueda mitigar en gran medida los duros impactos frente a los temas políticos, económicos y sociales que se derivan de la migración de venezolanos a la ciudad de Cúcuta.

**Referencias  
bibliográficas**

- Aldana Zavala, J., & Isea, J. (2019). Migración. Un fenómeno del siglo XXI. *Iustitia socialis*, 4(6), 52-70.  
doi:<http://dx.doi.org/10.35381/racji.v4i6.288>
- Arteada, P. et al (2016) . La migración venezolana y su impacto socio económico en el municipio de Pamplona Norte de Santander. UFPS. Revista científica profundidad.
- Bayona, M. & Bayona, T. (2019). *Migrantes venezolanos(as) en el contexto fronterizo. una mirada desde los y las habitantes del Corregimiento La Parada, municipio Villa del Rosario, departamento Norte de Santander, Colombia* (Tesis de maestría). Corporación Universitaria Minuto de Dios, Cúcuta – Colombia.
- Cúcuta, L. O. (31 de Agosto de 2020). Cúcuta: 31,7% de desempleo y primera en informalidad con 67,7%. La Opinión Cucuta, pág. 1.
- Cuervo, J. (2007). *Ensayos sobre políticas públicas*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Galtung, J. (2016). La violencia cultural, estructural y directa. Cuadernos de estrategia, 147-168. Obtenido de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5832797>
- Kauffer, E. (2009) Las Políticas Públicas: algunos apuntes generales. Las Políticas Públicas y los Compromisos de la Investigación.
- López, N. (2018) “*La migración venezolana, una ventana de oportunidad para la reestructuración de la política migratoria colombiana orientada a la inmigración*” (Tesis de maestría). Universidad Nacional Abierta y a Distancia UNAD. Bogotá D.C.
- Malgesini, & Giménez G. (2000). *Guía de Conceptos sobre Migraciones, Racismo e Interculturalidad*“. Consejería de Educación de la Comunidad de Madrid. Madrid, España,
- Mármora, L. (2010) citado en: I Seminario Iberoamericano sobre Políticas Migratorias, cooperación al desarrollo, interculturalidad e integración social de los emigrantes Latinoamericanos en España – Universidad de Alicante.
- Matamoros, O. (2013) *Manual de análisis y diseño de políticas públicas*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- OIM: (2001) “La situación migratoria en América del Sur”. En: Conferencia Sudamericana sobre Migraciones. Santiago de Chile. Abril.
- Ojeda, N. (2008). Reflexiones acerca de las familias transfronterizas y las familias transnacionales. *Frontera norte*, 7-30. Obtenido de [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0187-73722009000200001&lng=es&nrm=iso&tlng=es](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0187-73722009000200001&lng=es&nrm=iso&tlng=es)
- Olías de Lima. ( 2005) *Servicios Públicos y Gobernanza..* Revista Sistema. Volumen 184-185.
- Open Society Justice Initiative (2017). *Nacido en la Américas. Promesa y práctica de las leyes de nacionalidad en Brasil, Chile y Colombia*. New York
- Opinión, L. (9 de Agosto de 2020). Migrantes y retornados, la cara oculta de la crisis laboral. La Opinión, pág. 1.
- Pellegrino A. (1995). *Migración e Integración: nuevas formas de movilidad de la población*. Ediciones Trilce. Montevideo, Uruguay.
- Romero,D & García,G. (2005) *Sistema Económico Mundial*. Australia:

	<p>Thomsom.</p> <p>Roth, A (2002). Conceptos, Teorías y Herramientas para el Análisis de las Políticas Públicas, en Políticas Públicas: Formulación, Implementación y Evaluación. Bogotá: Ediciones Aurora. Pp 17-27</p> <p>Sánchez, A. (2014.) Crisis en la frontera. En: Documentos De Trabajo Sobre Economía Regional. Banco de la República, p. 45. 2014.</p> <p>Tapia Bravo, J. E. (2020). Artículo de gobernabilidad movilidad humana o migración venezolana y sus impactos en Colombia. Revista Científica Sabia, 6(1). pp. 140-147.</p>
--	---

## Contenido

Resumen analítico especializado (RAE) .....	2
Listas especiales .....	9
Resumen .....	10
Abstract.....	11
Prólogo.....	12
Introducción.....	14
Justificación.....	15
Planteamiento del problema .....	16
<b>Formulación del problema</b> .....	17
<b>Título</b> .....	17
Objetivos .....	18
<b>Objetivo general</b> .....	18
<b>Objetivos específicos</b> .....	18
Marco Teórico.....	19
<b>Antecedentes de investigación</b> .....	22
Aspectos Metodológicos.....	26
Capítulo 1. Fundamentos de una política pública para la migración.....	27
Capítulo 2. La migración venezolana y sus incidencias para la sociedad cucuteña.....	36
Capítulo 3 Impacto en el desarrollo socioeconómico de la ciudad de Cúcuta tras la crisis migratoria.....	45
Lecciones Aprendidas .....	69
Conclusiones .....	70
Recomendaciones.....	73
Referencias bibliográficas .....	76



## Listas especiales

### Índices de tablas

<b>Tabla 1.</b> Consecuencias económicas en Norte de Santander a Causa de la Crisis binacional .....	40
<b>Tabla 2.</b> Flujos migratorios de venezolanos y variación en los ingresos por año del 2007 al 2018 .....	42
<b>Tabla 3.</b> Gasto Fiscal asociado a la migración venezolana: 2017-2019 .....	47
<b>Tabla 4.</b> Gasto público en estudiantes de origen venezolano (Millones de \$).....	49
<b>Tabla 5.</b> Estimación IVA migrantes venezolanos-2017.....	51
<b>Tabla 6.</b> Estimación del IVA pagado por hogares de migrantes venezolanos .....	51
<b>Tabla 7.</b> Recursos por cooperación internacional: 2017-2019.....	53
<b>Tabla 8.</b> Asignación de recursos de Cooperación: 2017-2019.....	53
<b>Tabla 9.</b> Regresión de primer orden-muestra de pobreza .....	54
<b>Tabla 10.</b> Total Nacional trece ciudades y áreas metropolitanas y Cúcuta. Trimestre móvil- Indicadores de mercado laboral .....	64

### Índices de ilustraciones

<b>Ilustración 1.</b> Entradas y salidas de venezolanos hacia Colombia del 2007 a 2018.....	42
<b>Ilustración 2.</b> Entradas y salidas de venezolanos hacia Colombia por meses 2017 .....	42
<b>Ilustración 3.</b> Atenciones en Salud .....	48
<b>Ilustración 4.</b> Matrículas de estudiantes provenientes de Venezuela .....	50
<b>Ilustración 5.</b> Incidencia de pobreza monetaria. (Nacional centro poblados y rural y disperso, Cúcuta AM, Bucaramanga AM y Bogotá) .....	57
<b>Ilustración 6.</b> Incidencia de pobreza monetaria. (Nacional centro poblados y rural y disperso, Cúcuta AM, Bucaramanga AM y Bogotá) .....	58
<b>Ilustración 7.</b> Total Nacional trece ciudades y áreas metropolitanas y Cúcuta. Trimestre móvil- Indicadores de mercado laboral .....	65
<b>Ilustración 8.</b> Cúcuta. Población ocupada según ramas de actividad. Variación total .....	66
<b>Ilustración 9.</b> Trece áreas y Cúcuta. Población ocupada, formales, informales y tasa de informalidad .....	67

## **Resumen**

El presente trabajo monográfico tiene como propósito fundamental hacer un acercamiento a las políticas públicas migratorias sobre la migración venezolana implementadas en la ciudad de Cúcuta, con lo cual se busca analizar las acciones realizadas por parte del gobierno municipal para minimizar las afectaciones socioeconómicas a causa de la población venezolana que llega a la ciudad.

**Palabras Claves:** Inmigración, Migración, Vendedores locales, Comerciantes, política local

### **Abstract**

The present monographic work has as a fundamental purpose to make an approach to public migration policies on Venezuelan migration implemented in the city of Cucuta, the aim is to analyze the actions carried out by the municipal government to minimize the socioeconomic impacts caused by the because the Venezuelan population that arrives in the city.

**Key Words:** Immigration, Migration, Local Sellers, Traders, local policy

## Prólogo

El trabajo de grado presentado a continuación lleva el título de “Análisis de las Políticas Públicas Migratorias sobre la Población Migrante Venezolana en la Ciudad De Cúcuta. La base de esta investigación se ha tomado especialmente del municipio de Cúcuta Norte de Santander.

Este trabajo Monográfico ha sido escrito como parte de los requisitos de graduación para el programa de Maestría en Administración de Organizaciones, de la Universidad Nacional Abierta y a Distancia UNAD. El periodo de investigación y redacción de este trabajo de grado ha durado desde marzo a octubre del 2020.

El documento brindará una perspectiva definicional del fenómeno migratorio en otros contextos, también se analizará cual ha sido el rol de las políticas públicas implementadas por el estado colombiano para mitigar el impacto que ha traído consigo la migración y sus diversas incidencias en la comunidad.

La razón de ser de la presente investigación radica en la importancia de analizar y conceptualizar lo que ha sido la política pública encargada de atender el fenómeno migratorio venezolano en la ciudad de Cúcuta en el periodo 2020-2023, y con respecto a lo contemplado en el Plan de Desarrollo Municipal denominado “Cúcuta 2050, estrategia de todos” y en donde se exponen las estrategias con las cuales el gobierno municipal y departamental busca reducir los indicadores de desempleo, pobreza e informalidad en la ciudad.

Como se expresa anteriormente el proyecto se llevó a cabo en la ciudad de Cúcuta. La pregunta principal del trabajo fue formulada conjuntamente con mi director, Jaime Diego Gutiérrez. El proceso de investigación ha sido muy dispendioso, pero al realizar un estudio exhaustivo de las publicaciones realizadas al respecto de este tema me ha permitido responder a la pregunta formulada al inicio del proyecto.

Afortunadamente, he podido encontrar el apoyo de mi director y de mi esposa quienes siempre han estado disponibles y dispuestos a ayudarme con todas las cuestiones que se han derivado de este gran esfuerzo.

Me gustaría, por tanto, darles las gracias a todos por su excelente orientación, apoyo y sustento durante todo el proceso de realización de mi trabajo Monográfico, ha sido un placer poder compartir con todos lo encontrado a través de mi investigación.

Espero que la lectura sea de su interés.

## **Introducción**

San José de Cúcuta, es una ciudad que se ha visto golpeada fuertemente por el paso de la población migrante proveniente de Venezuela, pues al tratarse de una ciudad fronteriza, se hace ineludible que buena parte de los migrantes se establezcan de manera transitoria o por tiempo indefinido en la ciudad. Lo anterior, trae consigo muchas dificultades; las cuales han venido a empeorar el panorama laboral, económico y social; el cual viene soportando desde hace un buen tiempo la capital nortesantandereana. Lo anterior, también ha dejado huellas en los hogares cucuteños, pues muchos trabajadores se han visto perjudicados debido a la competencia desleal que promueven los vendedores informales del vecino país, y que inevitablemente impacta de manera negativa también sobre los principales sectores de la economía de la ciudad; tales como: la industria del calzado, el sector textil y la arcilla.

Aunado a lo anterior, el estudio monográfico también brindará una perspectiva definicional del fenómeno migratorio en otros contextos, al igual que, analizará cual ha sido el rol de las políticas públicas implementada para mitigar el impacto que ha traído consigo la migración y sus diversas incidencias.

### **Justificación**

La mejor manera de comprender la razón de ser de la presente investigación radica en la importancia de *analizar y conceptualizar* lo que ha sido la política pública encargada de atender el fenómeno migratorio venezolano en la ciudad de Cúcuta en el periodo 2020-2023, y con respecto a lo contemplado en el Plan de Desarrollo Municipal denominado “*Cúcuta 2050, estrategia de todos*” y en donde se exponen las estrategias con las cuales el gobierno municipal busca reducir los indicadores de desempleo, pobreza e informalidad en la ciudad. Lo anterior, surge como respuesta a una necesidad muy notable y específica, la cual no es otra que la de conocer la evolución que ha tenido el tema migratorio en la capital nortesantandereana, para lograr este objetivo tomaremos como punto de referencia el documento CONPES 3603.

En consecuencia, con lo anterior, la presente investigación se enfocará en el análisis del plan de gobierno para poder establecer cuáles han sido las acciones implementadas para intentar defender los derechos de los ciudadanos cucuteños ante la masiva llegada de los migrantes venezolanos, y su impacto directo en los sectores económicos primarios de la ciudad.

## Planteamiento del problema

El fenómeno de la migración venezolana hacia la ciudad de Cúcuta se encuentra permeado por la actual crisis económica y política por la que atraviesa el país vecino, razón por la cual los ciudadanos venezolanos migran hacia nuestro país en busca de los recursos básicos que escasean en su propio país. Sin embargo, a pesar de que nuestra ciudad cuenta con uno de los mayores índices de desempleo en el país, el gran flujo migratorio de ciudadanos venezolanos que llegan diariamente tanto por pasos fronterizos autorizados como por pasos fronterizos ilegales (trochas) es abrumadora. Vale la pena mencionar que, de acuerdo con lo expuesto en La Constitución Política de La República de Colombia de 1991, y lo también establecido en decreto 4000 de 2004, *“la inmigración se regulará de acuerdo con las necesidades sociales, demográficas, económicas, científicas, culturales, de seguridad, de orden público, sanitario y demás de interés para el Estado colombiano”* en consecuencia con lo anterior, se hace imperativo analizar si el gobierno local en la actualidad cuenta con política migratoria solidaria que pueda brindar una respuesta eficiente ante la crisis que ha desatado la migración en la ciudad.

Desde la óptica de la problemática anteriormente señalada, el presente estudio, pretende analizar si el plan de gobierno actual cuenta con la capacidad instalada requerida para garantizar la calidad de vida de los ciudadanos cucuteños, y de igual manera constatar si se han presentado cambios significativos en las políticas públicas con respecto a la población migrante de Venezuela, y que permitan equilibrar la crisis que está atravesando la ciudad a causa de la población migrante venezolana.

Considerar las acciones planteadas por el gobierno local de Cúcuta para los periodos 2020-2023, nos permitirá no solo aportar elementos fundamentales para comprensión del problema de



estudio que nos convoca, sino además también ampliar el panorama que se tiene en torno a las políticas públicas acerca del tema migratorio a nivel nacional.

### **Formulación del problema**

Teniendo en cuenta las implicaciones de la problemática anteriormente expuesta, a continuación, se plantea la pregunta que abrirá el horizonte de sentido de la presente investigación: *¿En la actualidad la ciudad de Cúcuta cuenta con políticas públicas orientadas a salvaguardar y mitigar el impacto socioeconómico causado por la migración venezolana?*

### **Título**

Análisis de las políticas públicas migratorias sobre la población migrante venezolana en la ciudad de Cúcuta.

## **Objetivos**

### **Objetivo general**

Determinar el impacto en el desarrollo socioeconómico de la ciudad de Cúcuta, frente a un análisis de políticas migratorias planteadas en el documento CONPES 3603 y en el Plan de Desarrollo Municipal para el periodo 2020-2023 en la ciudad de Cúcuta.

### **Objetivos específicos**

Explicar los principales lineamientos que constituyen la estructura de una política pública migratoria.

Identificar el contexto en el cual surge la migración venezolana

Ilustrar el impacto socioeconómico y sus incidencias por causa de la migración venezolana en algunas ciudades, principalmente en la sociedad cucuteña.

### **Marco Teórico**

Se entiende que, una política pública existe cuando se puede explicar el proceso de implementación en la medida que es un punto donde el discurso se transforma en una realidad palpable, y es aquí donde se va a vislumbrar el resultado del ciclo de la política pública. De manera que, “predomina la brecha de implementación entre el proceso de formulación de las políticas públicas y su ejecución, ya que esta última etapa depende exclusivamente del administrador”. Se concibe la administración como un sistema unitario con una línea de autoridad sencilla y claramente definida que observa estricta y uniformemente las reglas y los objetivos, en un contexto de control administrativo perfecto y excelente coordinación e información entre las distintas unidades administrativas. (Matamoros, 2013, p. 212).

La política Pública es un proceso de construcción en el cual algunos intereses particulares se convierten de interés general, y como fruto de acciones de conflicto y colaboración que le da los estatutos de relevancia social, y que una vez clasificadas, requieren de una articulación con todos los actores relacionados a través de una serie de las actividades programadas y decisiones sobre su abordaje, tarea que se encomienda a la esfera gubernamental, legitimada por el mismo conjunto social. de esta manera, las necesidades y su calidad de volverse relevantes para la comunidad destinataria, son una característica vital de lo que implica el concepto de política. Es importante comprender que, puede existir un problema que afecte a un gran cúmulo poblacional, pero que no logra influir al grado de volverse políticamente relevante en su carácter a unos actores clave. (Aguilar, citado en Torres & Santander, 2013). Por tanto, se vuelven evidentes las relaciones de poder para que un determinado tema tenga la capacidad de ingresar o ser priorizado en la agenda de gobierno ya su vez que el gobierno de turno pueda darle validez a su decisión. (Torres & Santander, 2013)

No obstante, no toda acción gubernamental puede considerarse política pública, pues ya que, en muchos casos, las intervenciones estatales improvisadas producto de la presión social difieren del carácter programado o coordinado que requiere una política pública. Como, por ejemplo; la disminución en su capacidad para proyectar la inversión, claridad en los indicadores para su trazabilidad, duplicidad de esfuerzos y capacidad de coordinación. De hecho, es preciso señalar que existen acciones propias de la función y estructura del gobierno que se diferencian de una política pública pero que, a la vez, pueden ser parte de ella al permitir su instrumentalización:

Existen otras acciones, además de las reactivas, que no cumplen con el criterio de ser parte de un componente estratégico para la atención de un problema. Muchas actividades que se desarrollan dentro de las funciones de gobierno son el resultado de su lógica interna, se dice que “hay que hacerlas porque hay que hacerlas”, se realizan por cumplir con una norma o ley, pero que no se logran articular con un propósito de intervención más amplio. Las funciones gubernamentales responden solo a la lógica interna que las sustenta, asociadas a cumplimientos institucionales y normativos. Para ser política pública, es necesario que se logre identificar una articulación con un propósito más amplio y un conjunto de acciones y programas tendientes a solucionar un problema socialmente relevante (Torres & Sánchez, 2013).

Por ende, la gerencia pública se enfoca en la administración y es requerida para la gestión de lo público, que permite coordinar a las personas, dependencias y recursos en el cumplimiento de metas individuales y colectivas, en una movilización del aparato estatal, pues de acuerdo con Ortegón (2008) y Cruz, (2009) citados en (Torres & Sánchez, 2013) la gerencia es en sentido más operacional y contribuye al cumplimiento de la meta de las políticas públicas, en consecuencia, una Ley es un mecanismo que permite fortalecer el cumplimiento de una política

al generar determinaciones sostenibles en el tiempo, y ajustando cursos de acción, delimitando funciones; y permitiendo que las dinámicas puedan llegar a afectar su perdurabilidad. Sin embargo, es importante hacer énfasis que la ley por sí sola no permite la construcción de una política pública.

En consecuencia, se empieza a vislumbrar que, en lo que respecta a la migración, si bien existe un marco institucional que soporta a las migraciones desde la Constitución Política colombiana y la Declaración Universal de los Derechos Humanos, y demás decretos en los organismos regionales, en Colombia son más los tratados y leyes migratorias dispuestas para los colombianos que emigran, que los que respaldan a inmigrantes, por ejemplo: a partir de la crisis migratoria de venezolanos en Cúcuta suscitada en el año 2015, la Presidencia de la República emitió el Decreto 1814, donde se estableció un procedimiento especial para los ciudadanos venezolanos que quisieran tener un permiso de ingreso y residencia en Colombia. sin embargo, dicho decreto se limitaba solo a aquellos venezolanos con familia de nacionalidad mixta para afrontar la deportación masiva de colombianos desde Venezuela en el año 2015 y no tuvieran problema al entrar a Colombia (Open Society Justice, 2017)

A continuación, se presentan algunos conceptos fundamentales para la comprensión del fenómeno migratorio y su relación directa con las políticas públicas. Desde esta óptica se encuentran los siguientes:

- **Migración:** *“movilidad territorial (...) incluye todas las modalidades de desplazamiento que conformaría una trama continua que va desde la inmovilidad hasta la movilidad definitiva”* (Pellegrino, 1995).
- **Migración temporal:** se refiere al desplazamiento hacia otro país(es) de una (s) persona(s) por un periodo de tiempo determinado.

- Migración circular: “cuando el migrante va y vuelve al país de acogida por ciertos periodos” (DNP, 2009).
- Migración internacional: movimiento de nacionales hacia un país diferente al de nacimiento para establecer allí su residencia habitual. ’ (DNP, 2009)
- Emigración: “acto de emigrar, es decir, de dejar el país natal para residir temporal o permanentemente en otro” (Malgesini y Giménez: 2000).
- Inmigración: “acto de inmigrar, es decir, de entrar a residir temporal o permanentemente en un país distinto al de origen”. (Malgesini y Giménez: 2000).

### **Antecedentes de investigación**

El actual trabajo monográfico se articula dentro de la línea de investigación denominada “*Dinámica Organizacional*” de la escuela de ciencias administrativas, contables, económicas y de negocios de la UNAD, y surge como parte de un proceso de reflexión que nos conduce a querer identificar las acciones plantadas en el nuevo plan de desarrollo municipal para la atención de la población migrante venezolana. Dentro de la revisión de antecedentes bibliográficos realizada, acerca del tema que aborda el presente trabajo monográfico, se destacan los siguientes:

En lo que respecta a los antecedentes del orden nacional, se encuentran algunas propuestas interesantes como la llevada a cabo por Arteada (2016) titulada “*La migración venezolana y su impacto socio económico en el municipio de Pamplona Norte de Santander*”, el estudio afirma que históricamente la frontera entre Colombia y Venezuela ha sido una de las más dinámicas. y como en estos pasos fronterizos, el movimiento entre los ciudadanos ha sido permanente, y que incluso los colombianos viajaban en búsqueda de un futuro prometedor al vecino país. El municipio de Pamplona Norte de Santander no es ajeno a esta problemática, razón por la cual el

proyecto busca analizar los sectores con mayor impacto socio-económico que se habrían generado en el municipio de Pamplona, y las consecuencias de estos sobre la dinámica del mercado laboral y de la economía.

En esta misma línea hay un artículo científico titulado “*Gobernabilidad, movilidad humana y migración venezolana y sus impactos en Colombia*” de Bravo (2020), el cual describe cómo la pobreza extrema en Venezuela ha incentivado la migración de venezolanos hacia Colombia, y cómo el gobierno colombiano ha tenido que adoptar una política integral, donde se atiendan a los migrantes venezolanos en todos los sectores, y la manera como se propende por lograr la inclusión y la mitigación de la xenofobia, y una política pública estructura basada en los principios constitucionales y los tratados internacionales, donde se prioriza el valor de los seres humanos.

Por su parte Aldana (2019) en su artículo científico titulado “*Migración. Un fenómeno del siglo XXI*” genera una revisión de la tendencia migratoria en Latinoamérica en aras de ubicar la tendencia en el actual siglo, caracterizado por la globalidad tecnológica, siendo necesario germinar políticas públicas de integración de los migrantes en equidad de generar una ciudadanía que le permita contribuir en el crecimiento integral del país receptor, considerándose pertinente que los países prevean reglas claras en el juego de la sociedad migrante, y siendo indispensable percibir al migrante desde una óptica de progreso y no de mero asistencialismo, a lo largo del este trabajo se contextualiza puntualmente en el accionar generado en la frontera colombo – venezolana como espacio pensado para la proyección de políticas que sirvan de modelo de integración al resto de la región.

Igualmente, interesante resulta el trabajo adelantado por Bayona, (2019) en su tesis de Maestría: “*Migrantes venezolanos(as) en el contexto fronterizo. una mirada desde los y las*

*habitantes del Corregimiento La Parada, municipio Villa del Rosario, departamento Norte de Santander, Colombia*” allí realizó un análisis que permitió dar cuenta de las valoraciones o percepciones que tienen los habitantes de La Parada, así también se enuncian las reflexiones individuales y colectivas encontradas sobre las acciones violentas que se originan hacia la población migrante y que son legitimadas desde los imaginarios atávicos de los habitantes del corregimiento de La Parada. Asimismo, se establece desde estas mismas fuentes o dominios, los puntos de fuga que facilitan la deconstrucción de la cultura violenta.

En esta misma perspectiva, en el trabajo realizado por López (2018) y que lleva por título “*La migración venezolana, una ventana de oportunidad para la reestructuración de la política migratoria colombiana orientada a la inmigración*” la autora expone el fenómeno de la migración venezolana y la gestión migratoria como ejercicio de la soberanía, la capacidad de las instituciones locales, el impacto en las comunidades de acogida y el migrante como objeto de derechos. De igual manera, conceptualiza la inmigración en Colombia desde la base normativa y la estrategia en el manejo de la crisis migratoria venezolana, e ilustra la caracterización del fenómeno de la migración venezolana, su impacto y el carácter de transitoriedad o estacionalidad del fenómeno, para esclarecer su repercusión en la agenda gubernamental.

Por último, en el trabajo de grado titulado “*Desafíos de la institucionalidad colombiana: caso migración transfronteriza de venezolanos a San José de Cúcuta en el periodo 2015 a julio de 2017*” realizado por Herazo (2017), se investiga la migración transfronteriza de venezolanos que han llegado a la ciudad de Cúcuta, y se pone sobre la mesa la realidad tangible que vive Colombia en esta zona de frontera. Se parte de la hipótesis que el problema de la migración transfronteriza presente en San José de Cúcuta, tiene un trasfondo en la organización institucional que históricamente ha tenido el marco de leyes para las migraciones en Colombia.



Se parte de la idea de que este marco institucional ha sido insuficiente ante el éxodo de inmigrantes y que las instituciones colombianas, no han tenido la suficiente capacidad de respuesta efectiva para atender los retos que ha traído la migración. De igual forma, también se estudian las dinámicas que ocurren en otras regiones del mundo.

### **Aspectos Metodológicos**

El método hermenéutico jugará un papel fundamental en la comprensión del objeto de estudio que compete en la presente investigación, pues será a partir de un enfoque interpretativo como se logrará llegar a comprender las complejas relaciones que se tejen alrededor del fenómeno de la migración venezolana y su correlación con el impacto en el sector productivo y las condiciones de vida de la población cucuteña. La perspectiva que ofrece el horizonte hermenéutico nos ayudará a desarrollar un análisis descriptivo de las características y factores que subyacen en las políticas públicas migratorias.

Vale la pena acotar que, la razón de seleccionar dicho método estriba en que la hermenéutica permite describir y estudiar fenómenos de manera cuidadosa y detallada, ampliando de esta manera la comprensión en perfecta correlación con el marco teórico. De hecho, se trata de una exhaustiva documentación bibliográfica, de análisis y reconstrucción de teorías, interpretación, y exégesis de textos.

## **Capítulo 1. Fundamentos de una política pública para la migración**

Es indispensable entender que, el tema de la migración está ligado a la historia de la humanidad, pues la conformación de los estados modernos se encuentra permeada por migraciones internacionales que vienen aconteciendo desde hace siglos. Se trata de un fenómeno histórico, en la medida en que existen evidencias de estilos de vida sedentaria y migratoria que coexistieron durante todos los periodos de la historia mundial (OIM, 2001). Debido a lo anterior, los gobernantes modernos han tenido que poner en marcha diversas estrategias públicas para intentar dar respuesta a este flagelo al que constantemente se ven expuestos todos los países del mundo.

Para poder entender cuáles son los lineamientos de las políticas públicas, es imperativo hacer un acercamiento al horizonte definicional de las mismas, en esta perspectiva se entiende que las políticas públicas se corresponden con decisiones que implican diversos elementos, pues hacen parte de las capacidades funcionales y administrativas de un gobierno. En consecuencia, las políticas públicas pueden ser consideradas como un conjunto de decisiones cuyo objeto es la distribución de determinados bienes o recursos. En este proceso se encuentran en juego bienes o recursos que pueden afectar u optimizar a determinado grupo de individuos, una política pública no es solamente una acción concreta, pues puede ser también una acción simbólica (Kauffer,2008). Dicho de otra manera, las políticas públicas son acciones estratégicas gubernamentales dirigidas a intentar dar solución a las demandas sociales, las cuales pueden también contar con otros actores implicados, tales como organizaciones civiles y el congreso, los cuales tienen como fin último articular el saber político con el técnico para corregir un problema público. (Cuervo, 2007, p.93).

De acuerdo con Becker (1993), para que un problema pueda ser considerado como público, deben existir dos factores fundamentales a saber: el primero es que exista una evidente muestra de carencias objetivas en la sociedad, y la segunda, y no menos importante; es que, los actores que gobiernan los Estados la reconozcan como un problema público. En consecuencia, la articulación de estos dos factores debe ser ampliamente demostrados para que alcancen el estatus de política pública, no sin antes haber sido debidamente probadas mediante investigaciones que evidencien que en un contexto social específico existen situaciones que vulneran de manera directa el bienestar de la población y su desarrollo integral. Por consiguiente, es posible señalar que, toda política pública es una intervención del Estado orientada a abordar un problema público, con la finalidad de resolverlo. Dado que, un problema público es una situación que afecta el bienestar de las comunidades que han sido reconocidas como tal por los actores que ejecutan el poder (Cuervo, 2015, p.93).

En lo que respecta a las políticas públicas, es imperativa que estas logren verdaderos cambios sociales que beneficie a sus destinatarios, por ende, esta normativa se identifica a través de los objetivos, los contenidos, y los instrumentos de acción para que las autoridades gubernamentales puedan tomar decisiones acertadas, a partir de las realizaciones y los impactos sobre el tejido social. (Yves y Thoenig, 1992). En lo que respecta a las problemáticas sociales, Becker señala que, éstas surgen como consecuencias directas de aquellas carencias objetivas de una sociedad por la decisión objetiva de los que, en nombre de ésta califican dicho fenómeno como un problema social (Becker en Yves y Thoenig: 1992). En consecuencia, es preciso no perder de vista que un problema público es una construcción social, es decir, un hecho cultural que obedece a una estructura cognoscitiva y moral.

Por otra parte, el aspecto moral de las decisiones gubernamentales sobre las políticas públicas se traduce en juicios que definen el acontecimiento como insoportable e inmoral, y, por consiguiente, debe conducir a una acción de cambio. Conocimiento y juicio moral se combinan para que un fenómeno se transforme en problema y en desafío. (Yves y Thoenig: 1992). O como aduce Yves y Thoenig sobre la importancia de evaluar la efectividad de dichas políticas, pues para él, la evaluación se entiende como: un juicio hecho sobre un dato con referencia a un valor, evaluar una política pública es apreciar los efectos atribuibles a una intervención gubernamental en un campo específico de la vida social y del entorno físico' (Yves y Thoenig: 1992)

De igual manera, para que una política pública pueda ser lo suficientemente clara, esta debe saber integrar las fases del ciclo de "JONES", las cuales son a saberse: *Identificación del problema, formulación de soluciones, toma de decisión, implementación y evaluación*; es decir que:

Si la autoridad gubernamental identifica un problema e interactúa con otros actores para construir una definición, lo incluye en la agenda pública, analiza distintas posibilidades de solución, así como distintos escenarios, y se propone ejecutar la decisión que más se ajuste a la definición del problema, y en desarrollo de las competencias legales, evalúa constantemente el avance de la ejecución de las medidas adoptadas y valora la transformación del problema para decidir sobre su continuación, involucrando a distintos actores en los distintos momentos, se puede decir que, ese gobierno está actuando bajo la lógica de políticas públicas a través del marco analítico del ciclo de decisión de *JONES*. (Cuervo, 2007, p.82).

En esta misma perspectiva, es importante mencionar que, las políticas públicas en lo relacionado al tema migratorio, deben contemplar una serie de elementos para hacer de las

mismas una forma de política integral, la cual aborde dimensiones básicas para la calidad de vida de los migrantes tales como: trabajo, educación, salud y vivienda. Lo anterior, constituye al menos en teoría; y hasta cierto punto, la obligación que tendrían los gobiernos receptores de la migración, y esto debido a que como indica Olías de Lima:

Gobernar no consiste en agregar dimensiones, sino en manejar un sistema de múltiples dimensiones (procesos políticos, sistema de responsabilidad, presupuestos, función pública, etc) que operan en una determinada cultura político-administrativa. Para conseguir un cambio en el nivel sistémico no se puede actuar en una sola de sus dimensiones (*Olías de Lima, 2005*).

Es importante recordar que por más que los poderes públicos se esfuercen en difundir y facilitar las políticas públicas adaptándolas a las necesidades sociales más apremiantes de una determinada comunidad, el acceso y cobertura a las mismas no se distribuyen de manera uniforme ni equitativamente' (*Olías de Lima, 2005*). Pues para que esto no ocurra resulta fundamental dar valor no sólo la forma en que se emplean las herramientas para la puesta en marcha de los lineamientos fundamentales de las políticas, sino también la manera en que pueden percibirse por parte de los ciudadanos, pues es aquí donde las personas suelen decidir de qué manera se vinculan a los programas sociales del Estado.

### **Dimensión normativa y jurídica**

El marco normativo que hace posible que la ley migratoria se encuentra regulada mediante decretos nacionales y regionales, de acuerdo con Ciurlo (2015) “Adicionalmente se encuentra directamente condicionada por los diferentes instrumentos a nivel internacional suscritos y ratificados por Colombia en el ejercicio de sus relaciones internacionales, en materia de derechos

humanos. La dimensión jurídica es una parte esencial en la comprensión del objeto de estudio, razón por la cual, a continuación, presentamos un breve marco normativo y jurídico:

- Derecho internacional humanitario: Convenios de Ginebra (1949).
- Convención de Viena sobre Relaciones Consulares (1963)
- Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (1982)
- Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional (1998)
- Convención sobre el Estatuto de los Refugiados (1951) y Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados (1967).
- Convención sobre el Estatuto de los Apátridas (1954)
- Documento visión Colombia 2019. Capítulo 6, diseñar una Política Exterior acorde a un mundo en transformación. Meta 4. Reforzar los vínculos con los colombianos en el exterior y favorecer sus aportes al desarrollo de la Nación.
- Plan de Desarrollo 2006-2010. 7.9 el fortalecimiento de la política estatal migratoria constituye un elemento determinante como factor de desarrollo, por lo que es necesario potenciar en sus efectos positivos tanto en sus países de origen como en los de destino.
- Política Exterior Colombiana 2006-2010. Objetivo 5. Diseñar una Política Integral de Migraciones. Establece la necesidad de avanzar hacia una política de Estado que unifique las diferentes medidas existentes en materia migratoria y tenga como eje vertebral el reconocimiento de los colombianos en el exterior como parte vital de la nación.

- Decreto 1239 de 2003, por el cual se crea la comisión Nacional Intersectorial de Migración, como un órgano para la coordinación y orientación en la ejecución de la Política Migratoria del país.
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966).
- Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966)
- Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948.
- Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (1965)
- Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (1979)
- Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes (1984)
- Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y sus familiares (1990) consulares.
- Convenio de Viena de 1963 sobre las relaciones.
- Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados
- Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados.
- Convención sobre los Derechos del Niño (1989)
- Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares (1990)
- Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad (2006)
- Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones Forzadas (2006) Convenios pertinentes de la OIT.



Igualmente, importante para el objeto de estudio que nos ocupa, es el documento CONPES (*Consejo Nacional de Política Económica y Social*) y por el cual el Estado aprobó la Política Integral Migratoria (PIM). El documento CONPES data en Colombia desde el año 1958, y se trata de la autoridad nacional de planeación, la cual se desempeña como organismo asesor del Gobierno en todo lo concerniente con el desarrollo económico y social del país. Para lograr este importante objetivo, coordina y orienta a los organismos encargados de la dirección económica y social en el Gobierno, a través del estudio y la aprobación de documentos sobre el desarrollo de políticas generales.

Siguiendo con los lineamientos emanados del documento CONPES 3603, en donde se establece que, el objetivo central de la política integral migratoria se define para “*garantizar una atención suficiente, efectiva y coordinada sobre todas las dimensiones de desarrollo de la población colombiana en el exterior y los extranjeros residentes en el país.*” (Conpes 3603, 2009, p. 56) también encontramos que, la política integral migratoria (PIM) reconoce cinco principios con los cuales se debe abordar la dinámica migratoria, y los cuales presentamos a continuación:

- Principio de coherencia o reciprocidad: consiste en la premisa que el Estado debe ser coherente en su manera de actuar frente a las dinámicas que involucre el tema migratorio, convirtiéndose la reciprocidad en el eje transversal de las acciones y en la creación o eliminación de normas que trabajen el tema migratorio.
- Principio de integralidad y largo plazo: se refiere a que la PIM debe tener en cuenta las coyunturas y dinámicas internacionales referentes a la migración, así como aspectos tales como la globalización, ya que lo anterior le permitirá un mejor entendimiento de este y posterior trato en los diferentes escenarios.

- **Principio de concordancia:** considerando que la PIM hace parte de la Política exterior del país, es fundamental que se tenga en cuenta todos sus componentes, para que, al momento de realizar nuevos acuerdos, tratados y demás negociaciones con los demás países no se entre en incoherencias.
- **Principio de plena observancia y garantías individuales:** parte de la idea que todos los individuos (tanto los colombianos en el exterior, como aquellos extranjeros que viven en el país) tienen derechos y obligaciones, y como consecuencia de ello se les deben reconocer y valer esto tanto dentro de Colombia como los que se encuentran por fuera.
- **Principio de focalización:** establece que tanto los colombianos residentes en el exterior, como aquellos de otras nacionalidades que viven en Colombia cuentan con la asistencia prioritaria en caso de situación de vulnerabilidad.

Tal como lo establece el documento CONPES, la política integral migratoria tiene su eje de desarrollo en la defensa, protección y garantía de los derechos de todas las personas involucradas en los procesos migratorios y la creación de escenarios que beneficien la decisión de migrar bajo condiciones de libertad en las que los ciudadanos construyan su propio destino con el acompañamiento y protección del Estado.’ (DNP 2009). Sin embargo, en la realidad existe un número de teorías sobre la migración internacional que han sido desarrolladas desde diferentes disciplinas y que muestran perspectivas insuficientes frente a la realidad actual, la cual se presenta con altos volúmenes de migración forzada y flujos mixtos, y en regiones que, aunque tienen tradición migratoria, no cuentan con capacidad para atender volúmenes inconmensurables de migración, tales como lo que ahora mismo sucede en la ciudad de Cúcuta. Pero es precisamente la inestabilidad económica, social, política y ambiental de la región fronteriza la que obliga a que tengamos una visión holística de los fenómenos que permita la comprensión

plena de los procesos y patrones migratorios actuales y que a todas luces, sugiera un mejor planteamiento de políticas a nivel local, las cuales actualmente se encuentran arraigadas en una disyuntiva que se encuentra entre ceder los espacios de manera humanitaria, pero sin menoscabar la calidad de vida de los ciudadanos residentes.

## Capítulo 2. La migración venezolana y sus incidencias para la sociedad cucuteña

Si se rastrean las condiciones institucionales para analizar el fenómeno migratorio actual, se debe desplazar la mirada hasta el año 1823, donde inicia la historia de las políticas migratorias, cuando el Congreso de Cúcuta promulga la ley 13 de 1823 que estipula “las condiciones de la naturalización de los extranjeros que quisieran instalarse en el país” (Martínez, 2015). Toda persona tiene derecho a circular libremente y a elegir su residencia en el territorio de un Estado (...) Toda persona tiene derecho a salir de cualquier país, incluso del propio, y a regresar a su país” (Baraldi y Gainza, 2013, p. 215) desde esta perspectiva, se tiene que, abordando la institucionalidad de la ciudad de Cúcuta, se encuentra *el plan de Desarrollo 2016-2019 “Un norte productivo”*, en donde claramente se solicita a sus secretarías a contribuir a la cooperación internacional y el desarrollo económico de la frontera. Dicho plan del gobierno local, establece un subprograma de apoyo a procesos de migración que pretendía articular programas e instituciones para que contribuyeran al eje fronterizo de la región (*Gobernación de Norte de Santander, 2017*). Así mismo, en su eje temático 3.4 sobre Fronteras, en su inciso 3.4.1.3 expone sobre la responsabilidad en el apoyo a los procesos de migración, la cual es:

...tener una ruta de atención a migrantes, crear una red interinstitucional de atención a la problemática, reactivar el Consejo de política migratoria con acciones de desarrollo regional junto a la Gobernación del Departamento y una estrategia de apoyo humanitario a migrantes, deportados y mecanismos de receptibilidad de esta población (P.149).

Ya en términos fácticos, entre lo que implica la migración de venezolanos hacia la ciudad de Cúcuta, encontramos que, del otro lado de la frontera no existen controles por parte de la Guardia venezolana, y que la capacidad del Estado colombiano que se vuelve insuficiente por el número desmesurado de migrantes que pasan de un lado a otro diariamente por la frontera. Esto, sin

mencionar a aquellos migrantes que cruzan por puestos no autorizados, y que por ende quedan por fuera de los registros de migración Colombia. Ante la gran variedad de información disponible sobre la situación en Venezuela, el ACNUR, en su Nota de Orientación sobre el flujo de venezolanos de marzo de 2018, considera que las circunstancias generales que conducen a la salida de ciudadanos venezolanos podrían estar contempladas en el espíritu de la Declaración de Cartagena, resultando en una presunción refutable de las necesidades de protección internacional. La CIDH (Comisión Interamericana de Derechos Humanos) también estableció a través de la Resolución 2 de 2018 que, debido a la situación de violaciones masivas de derechos humanos, violencia e inseguridad, persecución por opiniones políticas y la grave crisis alimentaria y sanitaria, cientos de miles de ciudadanos venezolanos han llegado a otros países de la región con necesidades de protección internacional. (ACNUR, 2017, pág. 2)

Para entender el impacto y las implicaciones que tiene la problemática de la migración en esta región del país, es fundamental tener en cuenta que, Colombia y Venezuela han compartido lazos históricos, socioeconómicos y políticos; y que comparten una frontera que ha facilitado una relación migratoria constante y muy compleja; pues a solo 15 minutos de Cúcuta se encuentra el puente internacional Simón Bolívar, el cual conecta el territorio colombiano con el estado Táchira de Venezuela. Se trata de una de las fronteras más activas de Latinoamérica por su carácter social y comercial, sin embargo, hoy día es la región más afectada por la actual crisis. Lo anterior, causó efectos negativos a empresarios de los dos países, y por supuesto de manera muy particular a un enorme porcentaje de la población cucuteña, la cual está involucrada de manera directa o indirecta con el comercio fronterizo. A partir del año 2008 cuando la crisis empezó a impactar la economía de la región, además del mercado laboral y otras problemáticas sociales como el aumento de la delincuencia, los niveles de informalidad y la interminable

llegada de migrantes provenientes de Venezuela que buscan mejores condiciones de vida, hacen parte de las problemáticas que afectan a la Capital nortesantandereana.

Actualmente la migración irregular es un problema social que golpea fuertemente a causa de un desplazamiento derivado de la crisis social y económica que atraviesa el país vecino hace ya varios años, pero que se intensificó mucho más a partir del año 2007. Razón por la cual más adelante expondremos algunos datos importantes que muestran lo que sucedió durante estos últimos años en esta importante región fronteriza:

La migración irregular es un problema social que enfrentan muchos países del mundo, y tiene sus génesis en el Desplazamiento a causa de las crisis sociales y económicas en algunas regiones del mundo, pues al decir Romero y García (2005) se trata de un flagelo que representa grandes retos, dado que:

Se trata de un grupo numeroso de personas que acuden, como pueden, a los países con mejores perspectivas económicas, donde han de subsistir sin estar autorizados formalmente para residir o trabajar. Dentro de la muy variada gama de términos empleados, seguramente la más común sea la de la migración ilegal. Esta calificación define una situación de precariedad que afecta las condiciones en las que los inmigrantes pueden desenvolverse en su país de destino (Romero y García, 2005).

Por su parte, en el año 2014 el ejecutivo del Banco de la República, Andrés Sánchez, de la sede Cartagena, publicó un estudio llamado Crisis en la frontera, en el que analiza los efectos en la economía de Cúcuta y aduce lo siguiente:

Los resultados sugieren que el ciclo económico de esta región presenta una alta dependencia por la economía del vecino país, de manera que los desequilibrios cambiarios y políticos han tenido un efecto considerable sobre los sectores reales de la

economía cucuteña. Ello genera la necesidad de considerar políticas de desarrollo territorial que incorporen las especificidades de estas regiones, que se encuentran integradas con economías vecinas y, por ende, expuestas a choques externos que afectan su desempeño económico (Sánchez, 2014).

En el año 2000, cuando varios sectores de la economía que hasta ahora se estaban empezando a desarrollar en el departamento Norte de Santander, se exportaba a Venezuela productos tales como: cerámica y carbón; nueve años después la industria exportadora ya se había transformado un poco, e incluía productos como mármol, máquinas y partes como cajas de fundición, carnes y calzado.

De acuerdo con el PNUD y el Ministerio del Interior, otra característica importante para el área metropolitana de Cúcuta es la frontera terrestre con Venezuela, en donde las dinámicas económicas de los dos países impactan directamente a los habitantes fronterizos; en la última década, la inestabilidad cambiaria por la devaluación sistemática del bolívar, los conflictos en las relaciones comerciales entre los dos países, y las diferencias ideológicas en la implementación de modelo económico, hicieron que esta región quedara expuesta a permanentes crisis que conllevaron a desmejorar las condiciones de vida de los ciudadanos cucuteños, y particularmente debido a que se aumentó notablemente el desempleo y se redujeron los ingresos.

Más adelante y para el año 2013 se presentaron reiterados cierres de frontera por parte del gobierno venezolano, y ya hacia mediados del año 2015, el presidente de Venezuela Nicolás Maduro, decidió cerrar la frontera de manera indefinida, y permitiendo solo el paso peatonal a ciertas horas del día, esto causo enfrentamientos diplomáticos e intereses políticos de ambos lados. Posteriormente el gobierno de Colombia también decidió restringir el paso hacia Venezuela, lo cual terminó afectando a comerciantes y trabajadores que se movían libremente

entre un país y otro, además de la gran cantidad de contrabandistas que movilizaban todo tipo de mercancía de manera ilegal por pasos no autorizados denominados trochas.

En consecuencia, con lo anterior, en el año 2014 Venezuela deja de ser el principal socio comercial de Norte de Santander, a raíz del distanciamiento entre ambos gobiernos. Ante la imposibilidad de seguir exportando mercancías hacia Venezuela, ahora China y Estados Unidos se habrían convertido en el principal destino de las exportaciones del departamento, destacándose la venta de productos como el café, el cobre y combustibles minerales a estos países. De acuerdo al informe de las exportaciones de Norte de Santander para este año, y a la Cámara de Comercio de Cúcuta, los sectores encargados de las ventas de animales vivos, productos cerámicos, madera, fundición de hierro y sus manufacturas fueron entre los sectores industriales y comerciales más afectados a partir de la crisis entre Colombia y Venezuela.

A continuación, presentamos una tabla con las principales consecuencias socio-económicas en Norte de Santander desde el inicio de la crisis del año 2007:

**Tabla 1.** Consecuencias económicas en Norte de Santander a Causa de la Crisis binacional

<b>Variable</b>	<b>Consecuencia</b>
Comercio exterior	Desde el año 2005 las exportaciones departamentales aumentaron en un gran porcentaje hasta el año 2008 cuando se vendieron más de 1.200 millones USD, ya que a partir de ese año a causa la crisis binacional las exportaciones se redujeron notoriamente vendiendo solo 6.5 millones USD a Venezuela en el año 2016
Pagos internacionales	A causa de la crisis económica y las barreras al manejo de divisas en Venezuela, compradores venezolanos se endeudaron con sus proveedores, afectando a empresarios fronterizos y de todo el país.
Logística	Por los repetidos cierres de frontera comerciantes de la región se vieron en la necesidad de cambiar su plan logístico, otros no contaban con el conocimiento necesario ni el acompañamiento de entidades. Por el puente Simón Bolívar se distribuía a Venezuela y otros países de la región
Socios Comerciales	Hacia Venezuela iban más del 55% de las exportaciones de Norte de Santander, en el año 2014 este país deja de ser el principal socio comercial del departamento siendo superado por países como China Y Estados Unidos



Comercio fronterizo	La crisis binacional, la difícil situación en Venezuela y la devaluación del bolívar afectaron la mayoría de sectores económicos en la frontera, donde pequeñas y medianas empresas se vieron en la necesidad de retirarse del mercado departamental, estas tuvieron crecimiento en las épocas de auge en Venezuela
PIB	En el periodo 2006-2008 el PIB creció por encima del 6%, a partir de este periodo la tasa de crecimiento se redujo notablemente. En el 2015 la tasa fue de 1.4%

**Fuente:** Elaboración propia a partir de los datos alcanzados en el estudio, consecuencias socio-económicas de 2007

Volviendo al tema migratorio, es importante señalar que, durante los años 2007 y 2017 se presentó un gran flujo migratorio de venezolanos hacia la ciudad de Cúcuta, razón por la cual el flujo de ingreso presentó un incremento del 110% con respecto al año 2016. De manera que se pudo evidenciar que, se presentó un incremento muy notable y sostenido entre los años del 2014 al 2016. Esta tendencia de migrantes venezolanos coincidente con los periodos de tiempo en los que se han evidenciado hechos muy significativos en Venezuela, como, por ejemplo: en el año 2010 acontecieron fuerte recesiones económicas con altos niveles inflacionarios, caída del precio del petróleo y fuerte caída de la economía a causa de una pésima política monetaria. Por su parte en el año 2016, se vio reflejada en la migración la agudización de la crisis en el abastecimiento de la población hacia productos básicos de la canasta familiar y farmacéuticos, razón por la cual los habitantes de la zona fronteriza presionaron la reapertura de los espacios fronterizos para el abastecimiento y la atención en servicios de salud y educación. A continuación, presentamos algunas Ilustraciones a través de los cuales, se quieren mostrar algunas cifras referentes a la migración venezolana en la Ciudad de Cúcuta:

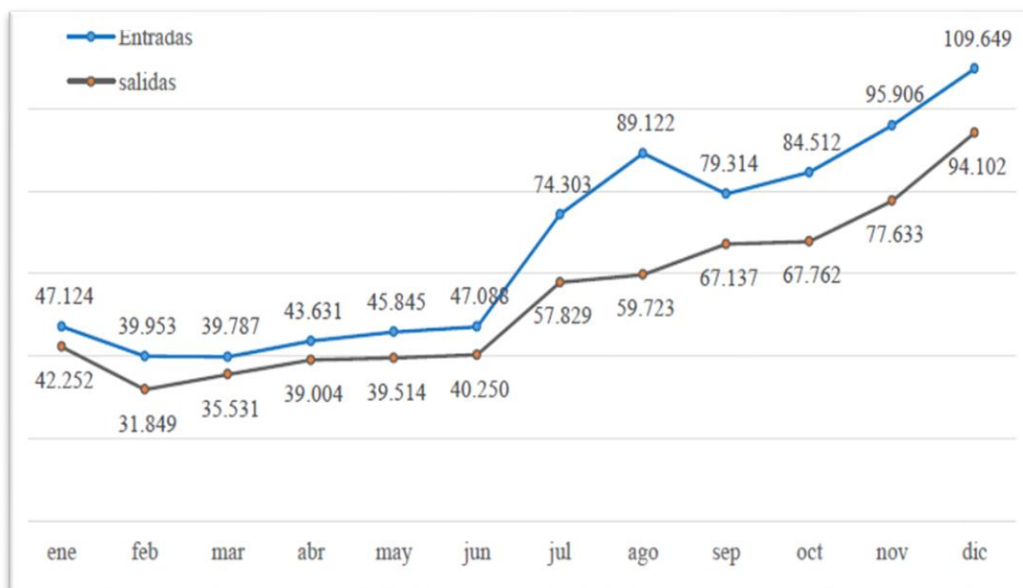
**Ilustración 1.** Entradas y salidas de venezolanos hacia Colombia del 2007 a 2018

*Fuente:* Boletín estadístico flujos migratorios-Unidad administrativa especial-Migración Colombia 2018.

**Tabla 2.** Flujos migratorios de venezolanos y variación en los ingresos por año del 2007 al 2018

Año	Entradas	Salidas	Total flujos	Variación	
				entradas año anterior	Saldos
2007	199.310	184.414	383.724		14.896
2008	254.539	233.868	488.407	28%	20.671
2009	239.825	230.155	469.980	-6%	9.670
2010	202.624	191.224	393.848	-16%	11.400
2011	229.234	222.206	451.440	13%	7.028
2012	251.475	238.084	489.559	10%	13.391
2013	261.343	248.921	510.264	4%	12.422
2014	291.539	274.739	566.278	12%	16.800
2015	329.478	314.666	644.144	13%	14.812
2016	378.965	311.252	690.217	15%	67.713
2017	796.234	652.586	1.448.820	110%	143.648
2018(jun)	706.081	583.441	1.289.522		122.640

*Fuente:* Boletín estadístico flujos migratorios-Unidad administrativa especial-Migración Colombia 2018.

**Ilustración 2.** Entradas y salidas de venezolanos hacia Colombia por meses 2017

**Fuente:** Boletín estadístico flujos migratorios-Unidad administrativa especial-Migración Colombia 2018.

Ya para cerrar, es necesario acotar que, la Política Integral Migratoria (PIM) de Colombia, se encuentra señalada en el documento Conpes 3603, y su gran debilidad es precisamente su carácter no vinculante, es decir que, se encuentra abierta y vulnerable a la interpretación de cualquier línea de pensamiento y política de relaciones exteriores de cada gobierno, razón por la cual se viene afectando la continuidad de los programas, su evaluación y seguimiento. Si bien la PIM, fue diseñada bajo el Gobierno del presidente Álvaro Uribe Vélez, esta solo alcanzó su desarrollo operativo durante los dos periodos del presidente Juan Manuel Santos 2010-2018, tiempo durante el cual, se consolidó un nuevo modelo de gestión migratoria. Observando esta trayectoria burocrática de la política pública de migración, se observa que aun su proceso no alcanza a madurar lo suficiente como para ser no solo eficiente en cuanto a los propósitos que la definen, sino que, además tampoco logra el impacto esperado en términos de salvaguardar la calidad de vida de los ciudadanos residentes que conviven con los migrantes en las zonas más golpeadas por este flagelo en el país.

Hoy día, cuando el país pasa por una de las más grandes crisis institucionales y políticas de su historia, lo cual se agudizó con la reciente aparición del Coronavirus COVID-19, es cuando se hace imperativo redireccionar los planteamientos de una nueva política migratoria, que sean más alineados con la realidad que ahora enfrenta Colombia en su contexto interno. Sin embargo, todo ello implica abordar la migración desde lo social y económico en torno a las conveniencias y al desarrollo nacional, regional y local, pues vale la pena señalar que, al ser Cúcuta una ciudad con gran tránsito para la población venezolana en condiciones de vulnerabilidad, esto trae inevitablemente consecuencias que a corto y mediano plazo pueden ser devastadores para la estructura social y económica de la comunidad cucuteña.

Con el tratamiento que se ha venido dando a la crisis migratoria venezolana en la ciudad, queda demostrado que no existe una respuesta oportuna no por parte de gobierno nacional, ni tampoco del regional y local, pues ninguna de las medidas tomada hasta el momento en materia de política pública ha contribuido a minimizar el impacto social y económico que tiene desbordada a la ciudad fronteriza.

### **Capítulo 3 Impacto en el desarrollo socioeconómico de la ciudad de Cúcuta tras la crisis migratoria**

El fenómeno migratorio ha generado un impacto en todos los ejes que contemplan el desarrollo socioeconómico de la ciudad por tanto vale la pena reflejar en este capítulo cuales han sido esas incidencias en todos esos ejes tanto de carácter institucional, fiscal, económico, social, y en la prestación de servicios de empleo, así como la demanda creciente por la obtención de servicios de salud, educación, y otros servicios públicos, cuyos costos han recaído principalmente sobre las finanzas públicas.

A continuación, se mostrará todos estos impactos que se generan por cada eje a tratar

#### **Impactos institucionales**

Hasta la vigencia de 2015, Colombia por naturaleza era un país de emigrantes. En concordancia a este contexto, las entidades se ajustaron para atender las demandas de la población colombiana en el exterior. Dentro de una de las estrategias de política exterior diseñada por el Ministerio de Relaciones Exteriores y el Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) 3603, en el marco de la política integral migratoria que así lo establece, estaban enfocadas a fortalecer esta política así como el consulado para la ampliación en la atención integral de los retornados como de nuestros propios ciudadanos en el exterior, y ya que estaban encaminadas a fortalecer la política migratoria y el servicio consular para ampliar la atención e integración tanto de los retornados como de los colombianos en el exterior, y suministrar la movilidad y seguridad de estos migrantes.

El gran aumento de personas migrantes tanto venezolanos como colombianos que retornan ha tenido una magnitud inesperada haciendo de esta manera que se desborde el aparato institucional colombiano. Varias entidades de nuestro país tanto del nivel nacional, departamental como local

han tenido que sortear situaciones en las que no estaban preparadas. Entre estas situaciones la magnitud de esta desbordaba migración que ha tenido que generar acciones de choque, sin dar tregua a la estructura institucional de acoplarse para poder enfrentar la real situación de Colombia.

Esa nueva situación de migración se determinó en su inicio bajo los siguientes aspectos:

- Poca articulación entre la reacción del Estado central, la gobernación departamental como la municipal.
- Herramientas inadecuadas para atender un proceso inmigratorio.
- Inexistentes rutas de atención para los migrantes venezolanos.
- Poco personal para atender el gran incremento en el flujo de estos migrantes.
- Carencia de información del flujo migratorio que permita tomar unas adecuadas decisiones en las políticas públicas.

Es por lo anterior que el Gobierno colombiano decidió tomar medidas que permitieran revertir estos vacíos institucionales, de manera progresiva, para ello tuvo la necesidad de realizar ajustes para poder de esta manera enfrentar la migración, creando nuevas políticas para atender las necesidades mencionadas anteriormente. Es así, que en el mes de febrero de 2018, bajo la presidencia de Juan Manuel Santos constituyó la Gerencia de frontera con el propósito de mejorar esta articulación entre entidades de índole nacional, departamental como municipal, para de manera conjunta gestionar fondos de cooperación internacional que permitieran atender esta problemática migratoria y trabajar con el entorno, para de esta manera poder lograr recolectar la información de estos flujos de personas migrantes que de esta manera permita tomar mejores decisiones en su política pública.

Si bien es cierto que la creación de esta gerencia ha aliviado esta situación que estábamos atravesando en los últimos tiempos es importante articular institucionalmente para de esta manera optimizar la atención no solo de corto plazo si no aprovechando esta coyuntura para realizar ajustes requeridos para enfrentar el aumento gradual de estos ciudadanos algo que es esperado en el mediano plazo.

### **Impacto Fiscal por causa de la Migración**

#### **Gasto fiscal.**

Indagadas las cifras que esta migración a causado en el gasto fiscal por ejemplo alcanzo el 0.12% del producto interno bruto PIB, durante los periodos 2017 a 2019. En cuanto a los gastos en el sector salud alcanzaron 0.06% del PIB, en educación se situaron en 0.04% y 0.02% del PIB, respectivamente.

En el caso puntual de los servicios de salud, en el sector de urgencias se contabilizaron en 0.05% del PIB y los establecidos en régimen subsidiados a favor de los migrantes venezolanos el 0.01% del PIB. (Tabla 3)

**Tabla 3.** Gasto Fiscal asociado a la migración venezolana: 2017-2019

	MM de \$	% del PIB
Salud	616,235	0.06
Red pública	557,423	0.05
Régimen subsidiado	58,812	0.01
Educación	460,205	0.04
Primera Infancia	236,287	0.02
Total	1,312,727	0.12

*Fuente:* Asignación de recursos del MSPS Ministerio de Salud y Protección Social, Ministerio de Educación y ICBF-

#### **Salud.**

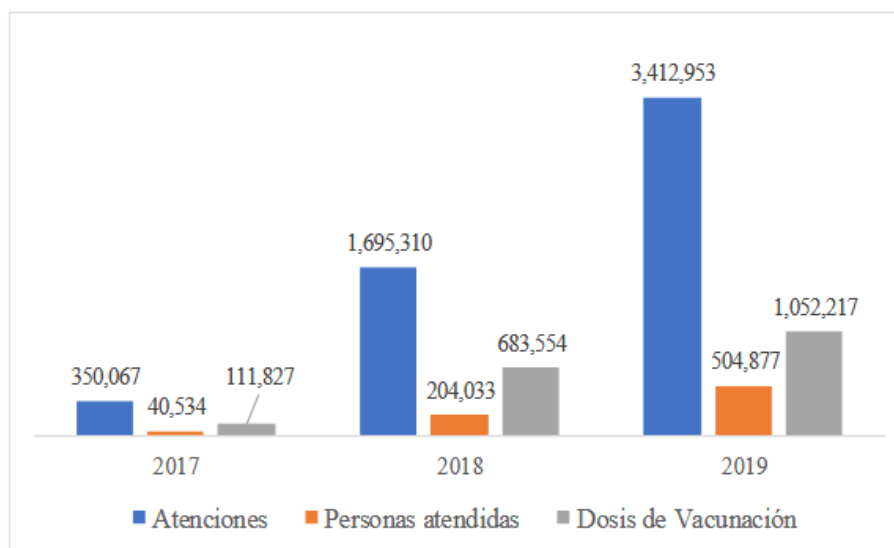
Para la población venezolana, el gobierno determinó que este servicio de salud para ellos debería prestarse mediante la afiliación al régimen contributivo y subsidiado por medio de la Red

pública hospitalaria en la atención de urgencias de estas personas sin afiliación. La atención por medio de esta red pública llegó alcanzar \$557,423 millones durante las vigencias 2017 al 2019, de los cuales el Ministerio de Salud y Protección social han desembolsado \$ 130,000 millones. La cifra restante se ha atendido con otros recursos o están pendientes de financiación.

Indagando estos valores, se determina que más del 50% de los servicios facturados son de Norte de Santander, La Guajira, así como de la capital del país. Las entidades prestadoras de salud con mayor porcentaje de facturación por atenciones de salud a estos migrantes venezolanos fueron por el departamento de Norte de Santander el hospital Universitario Erasmo Meoz, por Cundinamarca las sub-redes norte y sur occidente, y por el departamento de la guajira el hospital San José, y Nuestra Señora de los Remedios.

En los periodos del 2017 al 2019 se prestó el servicio de salud un total de 5.458.330 atenciones a un total de migrantes de 749.449, como se describe en la (Ilustración 3).

**Ilustración 3. Atenciones en Salud**



**Fuente:** Datos Sistema Integral de Información de la Protección Social (SISPRO)-Ministerio de Salud y Protección Social.



## Educación.

Desde la prestación del servicio de educación de niños, niñas y adolescentes de nacionalidad venezolana causo hasta el año 2019 gastos por la suma de \$ 460.204 millones distribuidos en \$85.226 millones para el 2018, y 374.978 para el 2019. Estos fondos se utilizaron para cubrir los gastos básicos de alimentación escolar, matrículas, así como en transporte. (Tabla 4).

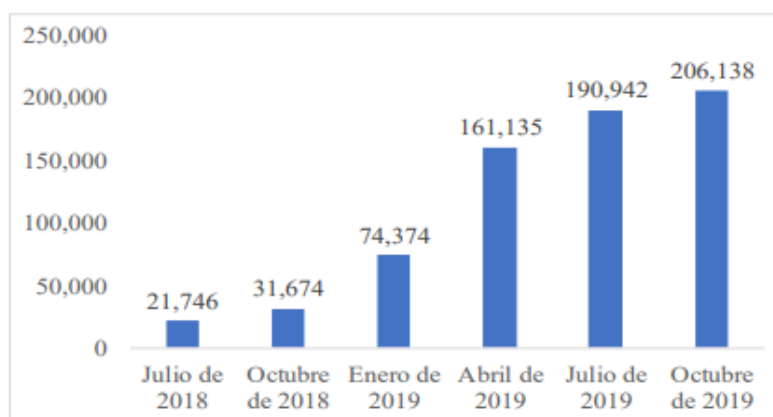
Es así que el mayor gasto se ve reflejado en el año 2019 debido al gran aumento de matrícula en colegios públicos de infantes de origen venezolano y esto se observa en la (Ilustración 4). Es allí donde se evidencia que al finalizar el mes de octubre de 2019 se contabilizo que 206.138 estudiantes venezolanos, distribuidos en 198.597 estaban matriculados en el sector público, representados en el 96,2%.

**Tabla 4.** Gasto público en estudiantes de origen venezolano (Millones de \$)

Componente	2018	2019 <sup>1/</sup>	Total acumulado
Matricula	75,014.4	338,358.7	413,373.1
Plan de Alimentación Escolar	7,882.2	31,971.1	39,853.3
Transporte	2,330.0	4,648.0	6,978.0
Total	85,226.6	374,977.8	460,204.5
% del PIB	0.01	0.03	0.04

*Fuente:* DNP con datos desagregación presupuestal-Ministerio de Educación Nacional,2019.

Es así que se observa por entidades territoriales el mayor número de estudiantes se encuentra ubicado en la capital del país, así como los departamentos de Norte de Santander, Antioquia y Atlántico de manera heterogénea.

**Ilustración 4.** Matrículas de estudiantes provenientes de Venezuela

*Fuente:* DNP con datos Sistema de Matriculas Estudiantil SIMAT, Ministerio de Educación Nacional, 2019.

Hasta el día de hoy los gastos que se derivan en materia de educación han sido financiados gracias a los fondos otorgados por el Sistema general de participaciones, toda vez que el presupuesto de la nación no ha incorporado partidas adicionales para poder atender este gasto bajo esta línea.

En medio de esta situación es probable que entidades de carácter territorial hayan otorgados nuevos dineros para financiar estos servicios educativos vinculados a la migración. De igual manera, se trae a colación que estos niños y jóvenes de origen venezolano pueden acceder a la educación de Colombia sin documentos de identificación ni permisos especiales de permanencia, los cuales deben ser necesarios si, al momento de la obtención del título de bachiller.

En cuanto al acceso a la educación superior para estos migrantes no se definido una política para la continuidad en este nivel educativo, solo existen avances para el acceso a nivel técnico.

### **Ingresos fiscales y de cooperación internacional**

#### **IVA.**

Con el propósito de estimar el recaudo de IVA por parte esta población migrante, se hizo necesario indagar por medio de un cálculo del impuesto pagado por los hogares, partiendo del consumo por decil de ingreso de la canasta familiar básica, con información del gasto de los

hogares y la Encuesta Nacional de Presupuestos Nacionales (2016-2017). Esta información se cruza con las tarifas del IVA de la Canasta Familiar (Ley 1819 de 2016) y posteriormente se estima la probabilidad de que un hogar tenga un migrante venezolano, utilizando información de la Gran Encuesta Integrada de Hogares, GEIH. En la Tabla 6 se presenta por decil, el gasto promedio mensual de los hogares, el IVA promedio mensual y anual pagado por cada hogar en 2017. Así mismo, se presenta el número de hogares venezolanos y el valor total de IVA pagado por estos hogares, que para el año 2017, asciende a \$ 96,408 millones.

Para los años 2018 y 2019, el valor del IVA pagado por los migrantes venezolanos se estima con base en la información de los hogares por decil de ingreso, calculada a partir del número de migrantes reportado por Migración Colombia en cada año. La información del gasto y el IVA pagado se incrementa con la inflación observada en cada año. De esta forma, el IVA pagado por los hogares de origen venezolano asciende a \$203,556 millones y \$500,993 millones en 2018 y 2019, respectivamente. Para 2020, se supone un incremento de 50,000 migrantes por mes, con lo cual el IVA pagado en el año ascendería a \$602,236 millones (Tabla 6).

**Tabla 5.** Estimación IVA migrantes venezolanos-2017

Decil	Gasto promedio	IVA promedio	IVA promedio	Hogares venezolanos	Total IVA Anual migrantes (Millones\$)
	Mensual (\$)	mensual (\$)	anual		
1	585,314	12,943	155,316	29,731	4,618
2	737,732	16,819	201,828	21,216	4,282
3	894,699	24,104	289,248	18,746	5,422
4	996,725	26,726	320,712	18,396	5,900
5	1,199,861	38,416	460,992	17,877	8,241
6	1,309,017	42,907	514,884	16,800	8,650
7	1,501,850	49,388	592,656	15,806	9,368
8	1,644,938	55,099	661,188	15,051	9,952
9	2,084,044	78,885	946,620	14,316	13,552
10	4,446,701	158,693	1,904,316	13,876	26,424
<b>Total</b>				<b>181,815</b>	<b>96,408</b>

*Fuente:* Cálculos IVA DGPM-MHCP utilizando ENPH 2017. Cálculos migrantes por decil a partir de la GEIH.

**Tabla 6.** Estimación del IVA pagado por hogares de migrantes venezolanos

	Migrantes venezolanos <sup>1/</sup>	Hogares venezolanos	IVA Millones de \$	IVA % del PIB
2017	200,000	181,815	96,408	0.01
2018	900,000	390,769	203,556	0.02
2019	1,771,237	800,500	500,993	0.05
2020	2,371,237	1,029,563	602,236	0.05

*Fuente:* Cálculos IVA DGPM-MHCP utilizando ENPH 2017-2020. Cálculos migrantes por decil a partir de la GEIH.

### **Renta.**

Para determinar el valor del impuesto de renta pagado por las empresas de capital venezolano se estima con base a la información de los estados financieros de las empresas que reportan a la Superintendencia de Sociedades. Partiendo de esta información es que se logra obtener el dato sobre utilidades antes de impuestos de las empresas, y luego se aplicó la tarifa sobre el impuesto de renta. Concluyendo de esta manera, que el impuesto de renta estimado alcanza \$117, 061 millones en 2015, \$107,190 millones en 2016, \$104,379 millones en 2017 y \$ 129,150 millones en 2018, lo cual representa en promedio anual 0.01% del PIB.

### **Cooperación internacional en el marco de la crisis migratoria.**

En la vigencia 2019 se habían contabilizado ingresos provenientes de cooperación internacional por US\$384 millones. La mayor parte de estos recursos proviene de Los Estados Unidos y de países europeos, como se observa en la (Tabla 7). La utilización de estos recursos se ha centrado en asistencia humanitaria y en programas de alimentación a la población migrante (Tabla 8).

**Tabla 7.** Recursos por cooperación internacional: 2017-2019

Donante	(M de USD)	% de participación en el total
Estados Unidos	202.8	52.8
Países europeos	96.1	25.0
GCFF <sup>1/</sup>	19.1	5.0
Canadá	29.0	7.6
Otros países	8.0	2.1
Agencias	29.0	7.6
Total	384	100

<sup>1/</sup>Global Concessional Financing Facility.

**Fuente:** Datos Unidad Interinstitucional de Cooperación Internacional-APC Colombia-Dirección de demanda 2019.

**Tabla 8.** Asignación de recursos de Cooperación: 2017-2019

Sector	(M de USD)	% de participación en el total
Asistencia humanitaria	225.5	58.7
Salud	14.9	3.9
Educación	10.4	2.7
Alimentación	66.3	17.3
Identificación y registro	12.1	3.2
Generación de ingresos	18.4	4.8
Fortalecimiento institucional	18.2	4.7
Género	2.5	0.7
Otros/sin definir	15.7	4.1
Total	384.0	100

**Fuente:** Datos Unidad Interinstitucional de Cooperación Internacional-APC Colombia-Dirección de demanda 2019.

Por lo anterior se determina que en estos momentos no existen registros centralizados sobre el costo fiscal asumido por entes territoriales en programas de educación y salud a favor de la población migrante venezolana. Aunque al momento de la practica algunos municipios que se encuentran directamente afectados asignan una serie de recursos adicionales a los del gobierno nacional para de esta manera poder financiar dichos programas, pero esta interacción entre el gobierno es poco asertiva por la carencia de delimitación precisa en las responsabilidades en cada nivel del gobierno.

Así mismo, no existe una cifra global que se define específicamente para la atención de esta población migrante razón que conlleva a que los ministerios tanto como las secretarías de salud y

educación tienen que usar parte de su presupuesto, los cuales no han sido modificados, para responder por estos gastos adicionales.

Según el informe mensual del mercado laboral “migración venezolana a Colombia” a nivel nacional, presentado por Fedesarrollo en el año 2018, la tasa de participación de la población migrante venezolana es de 72%, mientras que para los colombianos no migrantes es de 64%. Esta diferencia en la oferta de trabajo va en línea con el mayor costo de oportunidad al que se ve enfrentada la población migrante por estar desempleado, dada la mayor premura en la necesidad de satisfacer condiciones mínimas de vida. Esta necesidad implica que estas personas buscan con mayor intensidad trabajo y están dispuestas a aceptar condiciones que la población nativa no aceptaría.

### Impactos económicos

Una situación que se está evidenciando en el corto plazo es que la tasa de migración de venezolanos a nuestro país podría estar afectando la reducción de pobreza y pobreza extrema. Es así que estimaciones preliminares muestran algunos posibles impactos de la incidencia de la migración sobre el mercado laboral y el bienestar de los hogares cucuteños en el corto plazo.

**Tabla 9.** Regresión de primer orden-muestra de pobreza

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

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

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

La migración de venezolanos en los últimos 12 meses está impactando los indicadores de pobreza. Estas estimaciones de variables indican que por cada incremento 1% en las tasas de inmigración aumentaría la pobreza nacional en 2 puntos porcentuales. En así que este efecto se genera con un gran impacto mayoritariamente entre los grupos de mujeres, adultos en edad de trabajar, así como trabajadores con bajo nivel de formación (Tabla 9).

Es así que las consecuencias de esa pobreza pueden explicarse por la incapacidad de mercados laborales en la ciudad para ajustarse a la afluencia de migrantes venezolanos en el corto plazo.

Las dimensiones de esa pobreza se deben a los cambios de empleo. Es decir que un aumento del 1% en la tasa de inmigración que corresponden a los cambios en el empleo. En este sentido, un aumento del 1% en la tasa de inmigración que llego en los últimos 12 meses induce una disminución en los puntos porcentuales en las tasas reales de ocupación.

Esta reducción en el empleo no estaría completamente influenciada por el desplazamiento de trabajadores en áreas receptoras en los mercados locales. Por el contrario, la inmigración que arribó a Colombia durante los últimos 12 meses tiende a generar desaliento del 1% de la población, de esta manera volviéndose inactiva. Esta desmotivación se debe por la dificultad de competir en el mercado laboral en sus ofertas dispuesta a trabajar por menores salarios que incluso la población local.

Un factor importante a tratar desde este pilar en el cambio en la oferta laboral causado por este mismo aumento de migrantes ha motivado el empleo por fuera del sector formal. Esto se debe específicamente por las restricciones impuestas por mínimos salariales y la necesidad de la población migrante por generar ingresos de manera inmediata. Por otro lado, las restricciones que enfrentan muchos de los migrantes para regularizar su estancia en el país también dificulta

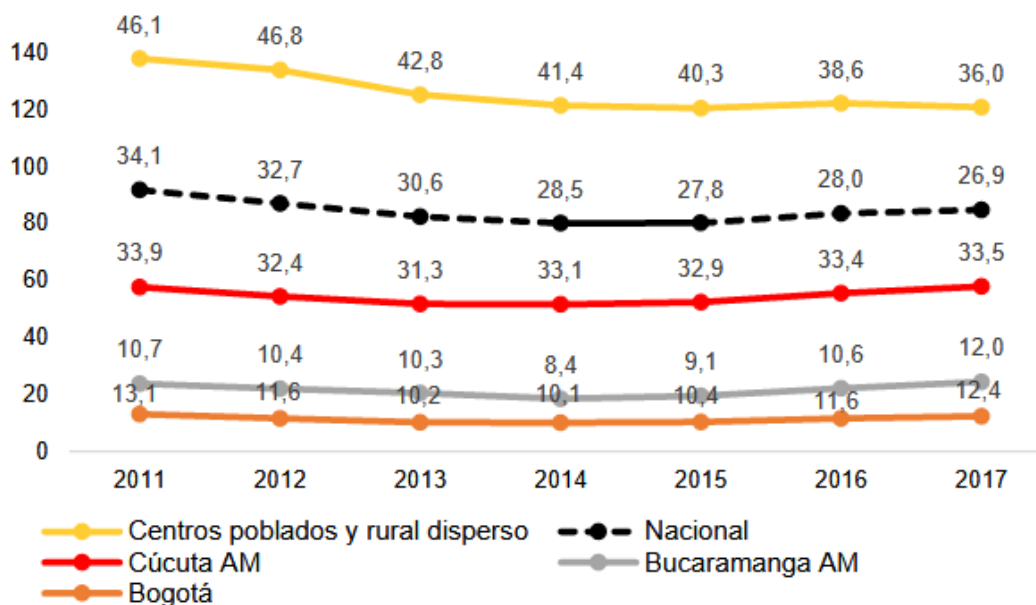
encontrar un trabajo en el sector formal. Mientras existen descensos modestos en la propensión para trabajar en ocupaciones altamente calificadas, la inmigración parece causar de manera similar un ligero aumento (0,3% en el caso de la inmigración de 5 años) en la tendencia de los nacionales de ser empleados en el sector informal. Por el contrario, observamos amplios cambios en la probabilidad de estar subempleados. El subempleo aumenta en un 3% por cada incremento de la migración de los últimos 12 meses en un 1%. Tomados en conjunto, el subempleo puede ser indicador de la insatisfacción general con la calidad de los empleos disponibles para los colombianos cuando surge la competencia de los migrantes. Por último, examinando la medida que la inmigración ha ejercido una presión a la baja sobre los salarios en el corto plazo, las reducciones de los salarios reales están entre el 3% y el 6%, que sería el vínculo más directo en relación con la incidencia en la pobreza de los hogares.

### **Incidencia de la pobreza monetaria**

La incidencia de la pobreza monetaria hace énfasis a la proporción de personas que son consideradas pobres con respecto a la población total, cuyo ingreso per cápita se encuentra por debajo de las líneas de pobreza en un determinado espacio geográfico. En el último periodo, a nivel nacional se revirtió la tendencia creciente que se observada desde 2015 (Ilustración 5), al ser inferior en 1,1 puntos porcentuales frente al año anterior, logrando el registro más sobresaliente desde el 2002 (26,9%).



**Ilustración 5.** Incidencia de pobreza monetaria. (Nacional centro poblados y rural y disperso, Cúcuta AM, Bucaramanga AM y Bogotá)

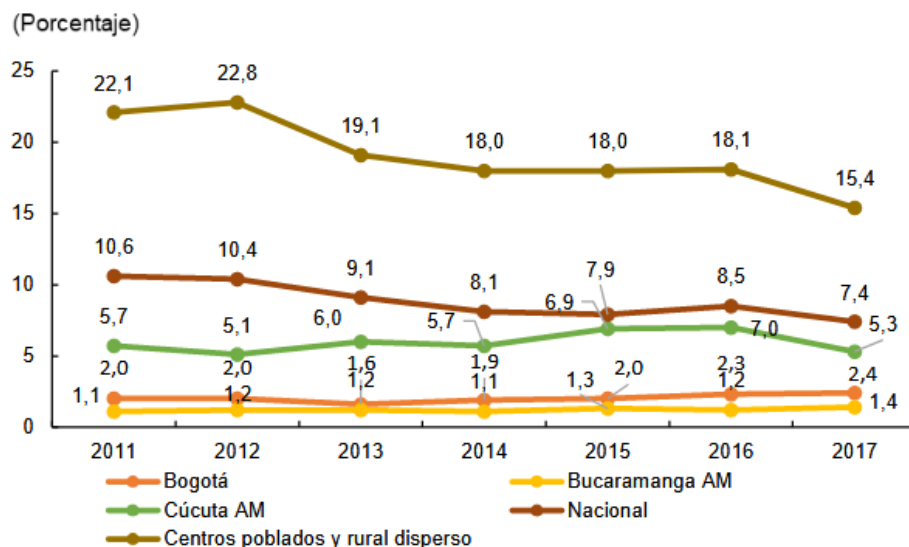


En Cúcuta, se completaron tres periodos consecutivos decrecimiento de la pobreza, presentándose en el último año el segundo registro más pronunciado desde 2011(33,9%). Bogotá y Bucaramanga son las ciudades con menor porcentaje de personas con ingresos per cápita inferiores a la línea de pobreza, que en su orden en el 2017 se concentraron en el 12,4% y 12% respectivamente. En los centros poblados y rural disperso se presentaron resultados positivos en el nivel de incidencia de la pobreza, al observarse desde 2012 una reducción significativa en la proporción de “pobres”.

### **Incidencia de la pobreza monetaria extrema**

Por su parte, la incidencia de pobreza extrema refleja el porcentaje de la población que presenta un ingreso per cápita en el hogar por debajo de la línea de pobreza extrema con respecto a la población total, según determinado dominio a nivel geográfico. En Colombia, porcentaje de personas que se encontraban en condiciones dicha de condición fue del 7,4%, inferior a en 1,1 puntos porcentuales frente al registro de 2016.

**Ilustración 6.** Incidencia de pobreza monetaria. (Nacional centro poblados y rural y disperso, Cúcuta AM, Bucaramanga AM y Bogotá)



En Cúcuta, en el 2017 se presentó el registro más sobresaliente después del presentado en 2015 (5,1%), al observarse que la proporción de personas en condiciones de extrema pobreza fue del 5,3%. Inferior a la Nacional y los Centros poblados y rural disperso. En este último, la diferencia es significativa, toda vez que el último año la clasificación de individuos en pobreza extrema es superior al 15%. Al igual en la incidencia de la pobreza monetaria, en Bogotá y Bucaramanga AM fueron las ciudades menor presencia de esta condición.

### **Beneficios económicos de la migración**

Impactos de mediano plazo en el tamaño de las remesas enviadas desde Colombia a Venezuela también son esperados. Se estima que el envío promedio actual de remesas por venezolano es de USD 30 por mes. Si bien este monto no es actualmente significativo frente al flujo de remesas que Colombia recibe, es esperable que a medida que los migrantes venezolanos consigan mejores oportunidades laborales y su número aumente, el monto total de remesas se vuelva relevante en el mediano plazo. Más aún, si se toma en cuenta que, de acuerdo con la encuesta de la DTM, la mayoría de los venezolanos en Colombia ve al país como su residencia

de largo plazo, a pesar de haber dejado gran parte de su núcleo familiar en Venezuela. Debido a los controles cambiarios, actualmente el envío de remesas a Venezuela es mayoritariamente informal, por lo que no existen datos para poder evaluar esta problemática, pero se aconseja la creación de encuestas específicas en combinación con datos de casas de cambio cercanas a las áreas de frontera, para poder abordar este tema con mayor profundidad.

### **Impactos sociales.**

Desde el punto de vista comunitario, la migración ha tenido un impacto desfavorable el cual además cuenta con la empatía de la comunidad nativa en general, esto ha desencadenado una serie de inconvenientes como la inseguridad, vulneración de derechos, y otras tantas dinámicas sociales que afectan tanto a nativos como a los mismos migrantes a causa de la xenofobia.

Esta situación tendría su lógica y explicación en las condiciones sociales que atraviesan las dos partes, pues vemos que muchos de los migrantes, provienen de familias colombianas que en su momento atravesaron las mismas condiciones, pero en sentido contrario, cuando por necesidad partían al hermano país, para buscar una mejora en sus condiciones de vida.

Es pertinente aclarar que a pese a que se han localizado y concentrados, los impactos sociales dañinos, el estado no ha tomado cartas en el asunto, lo cual puede causar daños irreversibles para las partes a corto y mediano plazo, entre los cuales podríamos resaltar el reclutamiento forzado y la trata de personas, problemas que, en nuestra realidad colombiana, pueden alimentar la inestabilidad en áreas fronterizas.

También podríamos hablar de otros hechos relevantes como la explotación sexual, la separación y desprotección de niños y la violencia intrafamiliar y de género acciones que no ayudan en la situación que estamos atravesando pues generan mayores indicios de violencia y en aumento los episodios de xenofobia.

Si el estado colombiano decide ignorar estas conductas o situaciones, en un futuro no muy lejano se aumentarán los casos de violencia en Colombia, y las posibilidades de integración de estas dos comunidades (Migrantes- Nativos), serán nulas, y uno de los dos no tendrá la autosuficiencia para sostenerse.

Es por lo anterior, que se debe plantear una inversión de recursos financieros y humanos, que permita establecer estrategias para corregir lo que se está presentando a fin de mitigar los riesgos a corto, mediano y largo plazo.

Basado en lo anterior, se tratará de identificar las percepciones de los colombianos hacia la población venezolana, la posición del Gobierno frente a la situación, y los índices de vulnerabilidades en la seguridad, la equidad de género que se están presentando, a causa del proceso migratorio.

### **Impactos en la prestación de servicios de empleo**

#### **Principales impactos.**

Cuando se trata este punto, encontramos que, a nivel de prestación de servicios, se mantiene la tendencia internacional de aumento en la informalidad a causa de la población migrante.

Ahora y aunado a esto en países como Colombia, en los que se puede ver que existe un bajo crecimiento laboral, se pueden aumentar los índices de impactos negativos los cuales según el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) muestran una baja marginal en el número de ocupados en Riohacha (3%) y un aumento de la informalidad laboral entre el cuarto trimestre del 2017 (63,5%) y el trimestre diciembre 2017-febrero 2018 donde alcanzó el (66,1%).

Este alto impacto de la migración venezolana, ha causado la pérdida de empleos formales a los nativos, lo cual se puede explicar en el hecho de que dicha población en muchos casos cuenta con mayores calidades académicas, competencias y destrezas para ocupar dichos cargos, en

comparación con la población nativa receptora, que se ha enfrentado a dificultades para la obtención de educación.

Adicionalmente a este suceso se encuentra el aumento en la informalidad, la cual ha sido asumida con mayor fuerza por la población migrante, lo cual ha generado inconvenientes en los comercios locales quienes en muchos casos se han visto forzados a cerrar.

Aunado a todo lo anterior, se debe resaltar que la mano de obra de la población migrante es mucho menor, a la de la población nativa nacional, lo cual implica contrataciones irregulares, para la evasión de pagos de ley situación que se está volviendo muy común entre los empleadores.

Es importante resaltar que, pese a toda esta grave situación en algunos sectores del Departamento Norte de Santander, como lo es el municipio de Villas del Rosario se han registrado aumentos en la actividad comercial relacionada con la venta de víveres, llamadas, transporte, entre otros.

Esto ha permitido reconocer que son las características demográficas, el estatus migratorio y el área de asentamiento de los migrantes las características que definen de forma importante la demanda por servicios de empleo.

### **Respuestas sectoriales y brechas existentes**

Se ha determinado que la población migrante esta está compuesta primordialmente por adultos en edad laboral los cuales se definen así:

El 75% de los retornados tiene entre 19 y 64 años y adicionalmente cuentan con niveles educativos un poco menores que los residentes locales, este grupo también está definido como provenientes de la informalidad, ósea esa era su actividad principal, lo cual los posiciona en un porcentaje más alto que el de la población receptora.

Por otro lado, las olas más recientes de migrantes venezolanos tienden a incluir más grupos familiares en el 2017 el 76% de los migrantes era menor de 29 años, con mayor nivel educativo (7,6 años de educación, comparado con 6,8 del mismo grupo en 2013) y mayores tasas de actividad económica (su tasa de empleo es de 64%), pero mayor informalidad (93%).

Es importante resaltar que, en Colombia, la oferta de servicios laborales es muy variada, y está dividida en servicios profesionales, técnicos y asistenciales, los cuales son promocionados por entidades del estado como el Ministerio de Trabajo, el SENA, y las Cajas de Compensación.

Según estudios realizados a la fecha, el total de personas inscritas en el Servicio Público de Empleo SPE a nivel nacional es de 1.688.832.94, en cuanto a los extranjeros registrados en el Servicio Público de Empleo (SPE) de 2013 a junio de 2018, se reportan 37.733, los cuales han sido ubicados laboralmente 1.420, que corresponden al 3,76%.

En ese mismo periodo, en el departamento de Arauca se han registrado 236 venezolanos y han sido ubicados laboralmente. En el departamento de la Guajira se han registrado 314 venezolanos y han sido colocados (2,9%); En el departamento del Norte de Santander se han registrado 1985 oferentes venezolanos y han sido colocados 49 (2,5%).

Según el estado colombiano, las entidades con capacidad de entregar servicios de empleabilidad cuentan con una serie de lineamientos para ofrecer empleo a la población migrante tanto de Colombia como de Venezuela.

Estos lineamientos se ven representados a través de la expedición de la Circular 056 de 2017, donde el Ministerio del Trabajo garantizó el acceso a los servicios de intermediación del SPE a todos los venezolanos que se encuentran en territorio nacional, independientemente de si cuentan o no con PEP.

Esta iniciativa busca fomentar el aumento en los emprendimientos Colectivos dentro de los departamentos fronterizos a fin de lograr mitigar las acciones negativas de mendicidad a través de la generación de empleo, aunque no todas las entidades estén haciendo esta labor como se esperaba al formular la misma.

Dentro de las ofertas públicas de empleo se encuentran diferentes inconvenientes transversales, como lo es el haber completado secundaria o bachillerato. Sin embargo, más del 50% de colombianos retornados y de migrantes venezolanos no tienen ese nivel educativo.

También está el caso de los migrantes que debido a la crisis por la que están atravesando algunos de los migrantes efectivamente si había han completado secundaria, pero no tienen los certificados correspondientes, razón que los conlleva a enfocarse en la informalidad o inclusive a la delincuencia.

El DANE mediante la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) suministra información elemental sobre la dimensión y la composición de los mercados de trabajo (inactivos, empleados, desempleados). Esto permite visualizar las características sociales y demográficas, así como variables de índole laboral de determinada zona geográfica.

### **Indicadores de empleo total**

**Tabla 10.** Total, Nacional trece ciudades y áreas metropolitanas y Cúcuta. Trimestre móvil-Indicadores

(Miles de personas)												
Dominio	2015				2016				2017			
	I	II	III	IV	I	II	III	IV	I	II	III	IV
Total nacional												
% de población en edad de trabajar	79,7	79,7	79,8	79,8	79,9	79,9	80,0	80,0	80,1	80,1	80,1	80,2
Tasa global de participación	63,8	64,8	64,4	65,9	64,1	64,3	64,1	65,4	63,8	64,8	64,1	64,9
Tasa de ocupación	57,5	59,1	58,6	60,6	57,2	58,6	58,3	60,0	57,0	59,0	58,1	59,3
Tasa de desempleo	9,8	8,9	9,0	8,0	10,7	8,9	9,1	8,2	10,6	9,0	9,3	8,5
Tasa de subempleo subjetivo	28,1	28,9	29,4	29,4	27,4	29,3	27,7	27,0	25,8	27,8	27,7	25,7
Tasa de subempleo objetivo	10,2	11,5	10,8	10,2	11,0	10,4	10,2	9,5	9,8	10,1	9,8	9,0
Población en edad de trabajar <sup>3</sup>	37.150	37.279	37.407	37.534	37.662	37.788	37.915	38.041	38.167	38.292	38.418	38.543
Trece ciudades y áreas metropolitanas												
% de población en edad de trabajar	81,7	81,8	81,8	81,9	81,9	82,0	82,0	82,1	82,1	82,2	82,2	82,3
Tasa global de participación	67,8	68,0	68,0	68,3	67,8	67,0	67,4	67,8	67,0	67,2	67,2	66,6
Tasa de ocupación	60,6	61,2	61,5	62,2	60,0	60,7	60,8	61,5	59,1	60,1	60,1	60,2
Tasa de desempleo	10,6	9,9	9,6	8,9	11,5	9,5	9,8	9,2	11,7	10,6	10,6	9,6
Tasa de subempleo subjetivo	28,1	28,1	28,9	29,0	26,8	27,1	25,8	24,5	22,7	25,6	24,9	21,9
Tasa de subempleo objetivo	11,0	12,1	11,3	10,5	11,1	10,6	10,1	9,0	9,1	10,0	9,8	8,5
Población en edad de trabajar <sup>3</sup>	17.311	17.376	17.441	17.505	17.569	17.633	17.696	17.760	17.823	17.886	17.949	18.012
Cúcuta <sup>1</sup>												
% de población en edad de trabajar	78,9	79,0	79,1	79,2	79,3	79,3	79,4	79,5	79,5	79,6	79,7	79,7
Tasa global de participación	64,1	64,0	64,0	64,3	65,5	64,1	63,3	63,8	60,8	63,2	64,8	62,2
Tasa de ocupación	52,5	55,0	54,8	56,2	53,8	54,6	53,7	55,0	49,7	53,0	54,9	53,5
Tasa de desempleo	18,1	14,0	14,4	12,5	17,9	14,9	15,1	13,8	18,3	16,1	15,3	14,0
Tasa de subempleo subjetivo	21,4	24,3	25,7	22,6	22,3	27,0	27,1	27,4	19,5	29,5	30,2	23,5
Tasa de subempleo objetivo	9,3	11,9	12,3	10,4	11,2	13,0	14,1	14,0	10,3	14,9	15,9	13,8
Población en edad de trabajar <sup>3</sup>	637	639	642	644	647	649	652	654	657	659	661	664

<sup>1</sup> Comprende los municipios de Cúcuta, Villa del Rosario, Los Patios y el Zulia

<sup>2</sup> Datos de población en miles de personas

**Fuente:** Cálculos GEIH, DANE utilizando Encuesta integrada de Hogares 2017. Cálculos a partir de la DIMPE.

En el último trimestre móvil del 2017, la población en edad de trabajar (PET) reportó un leve aumento (0,08%) frente al mismo periodo anterior (Tabla 10). Aunque a nivel nacional y en trece ciudades y áreas metropolitanas también se presentaron avances, este fue en menor proporción, que en su orden se posicionó en el 0,05% y 0,06%. Por su parte, la proporción económicamente activa (tasa global de participación) de la PET en la capital de Norte de Santander se revirtió la senda de crecimiento que se observaba desde el primer periodo trimestral de 2017, descendió en un 4,1% al término del último año. Según reportes del DANE, en las trece ciudades y áreas

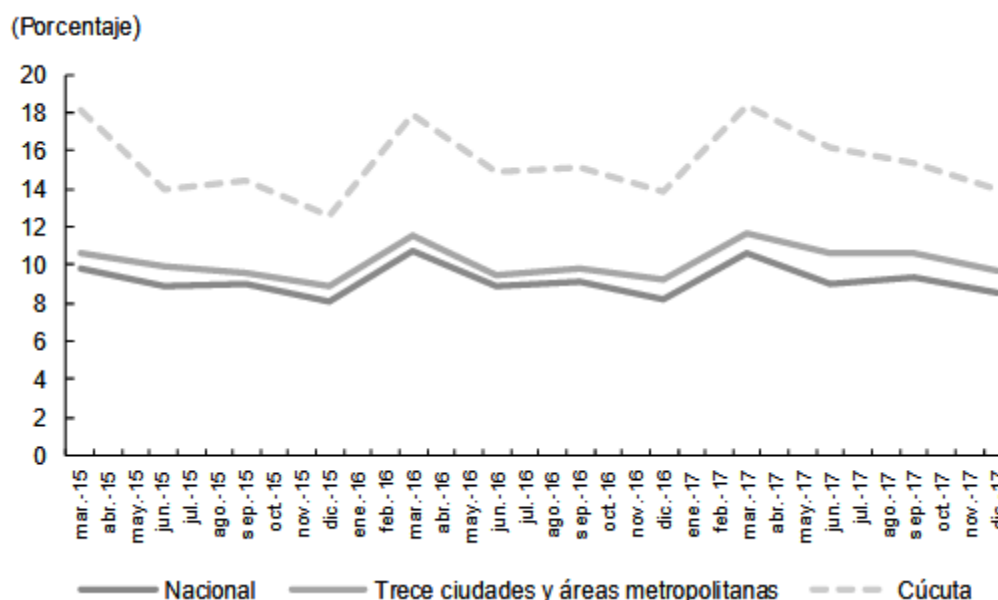


metropolitanas se vio un comportamiento, en decreciente y está mostrando reducciones en un 0,84%.

Caso contrario, en el total nacional este mismo reporte registro avances los cuales alcanzaron el 1,17%. En esta última, la población ocupada alcanzó el punto más alto de todo 2017, al lograr una tasa del 59,3%

### Tasa de desempleo.

**Ilustración 7.** Total, Nacional trece ciudades y áreas metropolitanas y Cúcuta. Trimestre móvil- Indicadores de mercado laboral



**Fuente:** Cálculos GEIH, DANE utilizando Encuesta integrada de Hogares 2017. Cálculos a partir de la DIMPE.

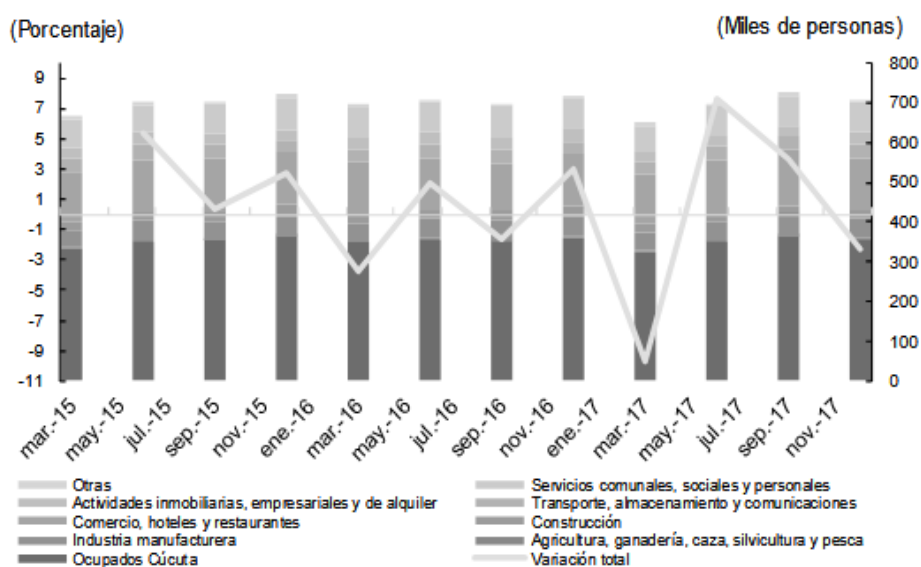
De otro lado, la tasa de desempleo en Cúcuta (Ilustración 7) alcanzó en el primer trimestre móvil el registro más pronunciado de 2017(18,3%), superior en 7,7 puntos porcentuales a la nacional. No obstante, al final del 2017se observó una reducción en el nivel de desempleados, al lograr una tasa del 14%.

### Empleo sectorial.

Por ramas de actividad económica en Cúcuta (Ilustración 8), en el último trimestre móvil de 2017, el número de ocupados pasó a terreno negativo (-2,2%), después de que los dos periodos

precedentes se exhibieron avances, presentándose en el lapso de abril –junio la variación más alta de los últimos tres años (7,2%). El rubro que mejor dinámica presentó fue el de Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca, al lograr un crecimiento significativamente alto, ubicado en el orden del 133% (2.624 personas más con respecto al trimestre móvil anterior). De igual modo, presentaron variaciones positivas, Construcción (12,3%); Actividades inmobiliarias, empresariales y de alquiler (8%); Otras (7,7%) y Servicios comunales, sociales y personales (1,2%).

**Ilustración 8.** Cúcuta. Población ocupada según ramas de actividad. Variación total



**Fuente:** Cálculos GEIH, DANE utilizando Encuesta integrada de Hogares 2017. Cálculos a partir de la DIMPE.

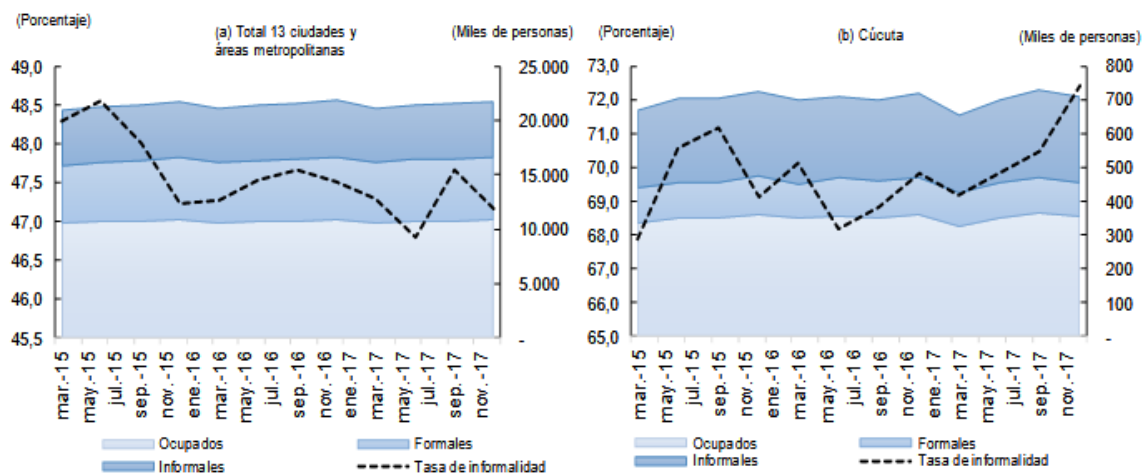
Según informes realizados, al terminar el año 2017, la actividad económica con mayor impacto fue la industria manufacturera con (-10,4), 6.028 personas menos que en el periodo anterior. Igualmente, se vieron retrocesos, en el sector del Comercio, hoteles y restaurantes (-6,4%) y Transporte, almacenamiento y comunicaciones (-4,7%).

### **Informalidad.**

Cúcuta, en el 2017, en el último trimestre móvil, el número de informales continuó con la senda de crecimiento que se presenta desde el periodo abril –junio, sin embargo, la proporción de

aumento fue inferior a la mostrada en los dos trimestres predecesores (1%). No obstante, en los últimos tres meses del 2017 persistió la tendencia alcista que se observa desde el segundo trimestre de 2016, al marcar la tasa de informalidad más pronunciada (72,4%), superior en 25 puntos porcentuales a la presentada en las trece ciudades y áreas metropolitanas. (Ilustración9).

**Ilustración 9.** Trece áreas y Cúcuta. Población ocupada, formales, informales y tasa de informalidad



**Fuente:** Cálculos GEIH, DANE utilizando Encuesta integrada de Hogares 2017. Cálculos a partir de la DIMPE. Nota: Información para empresas de hasta 5 trabajadores

Por su parte, la población ocupada y los trabajadores formales culminaron el 2017 con resultados positivos, al denotar decrecimientos que en su orden se ubicaron en el 9% y 2%. En esta último, el descenso fue el más profundo de los 11 trimestres precedentes.

Por su parte, la población ocupada y los trabajadores formales culminaron el 2017 con resultados positivos, al denotar decrecimientos que en su orden se ubicaron en el 9% y 2%. En esta último, el descenso fue el más profundo de los 11 trimestres precedentes.

En materia de desempleo Cúcuta es particularmente preocupante. Los datos recientes muestran que el desempleo total de la ciudad aumentó de 14,9% en 2017 a 16,7% en junio de 2018, presionado principalmente por el fuerte incremento en el desempleo de la población venezolana en esa ciudad. (Fedesarrollo, 2018)

Por ciudades, el mayor desempleo se registra en Neiva (37,4%) y el menor en Barranquilla (14,1%). Por encima del promedio nacional están, entre otras, Ibagué (35,5%), Cúcuta (31,7%), Cali (28,2%) y Bogotá (25,2%). Por debajo, Medellín (24,7%), Bucaramanga (23,1%) y Cartagena (20,5%).

En el caso de Cúcuta, respecto a la cifra de desempleo de julio de 2019 (16,2%), el índice aumentó 15,5%. En comparación con junio de este año, hay una leve disminución pues la ciudad y su área metropolitana se ubicaron en el cuarto puesto a nivel nacional, posición en la que aún están, con un indicador de 33,4%.

En materia de trabajo informal, Cúcuta es la ciudad con el mayor índice, con 67,7%, seguida de Sincelejo, con 63,3%. El menor se registra en Manizales, con 37,7%. Mes (Cucuta, 2020).

La pandemia del coronavirus ha golpeado fuertemente al mercado laboral colombiano, generando que en ciudades como Cúcuta la tasa de desempleo llegará a máximos históricos, una situación que empeora aún más las difíciles condiciones de inserción en el mercado laboral que tienen los migrantes venezolanos y colombianos retornados al país. (Opinión, 2020)

### **Lecciones Aprendidas**

Las instituciones públicas locales no tienen en cuenta las percepciones del pueblo colombiano con respecto a la población migrante, antes de promover decisiones al respecto de los beneficios dados a la población.

No basta solo con determinar los procesos para atender a la población migrante, sino también identificar cómo se ajustan las entidades territoriales de acuerdo con sus capacidades y con los conocimientos a dichas actividades. Los gobiernos locales de las zonas fronterizas se vieron enfrentados a la masiva entrada de migrantes, muchas veces sin estar preparados para asumir las nuevas dinámicas.

La capacidad de respuesta y el compromiso con los ciudadanos locales ponen en evidencia la falta de principios de la gestión pública local para el manejo del problema fronterizo, lo cual los muestra como entidades poco eficaces en el logro del bienestar para los habitantes de Cúcuta Norte de Santander.

Es necesario que se sistematicen los procesos y se consoliden un solo sistema de atención a migrantes estandarizado para todo el territorio nacional, a fin de llevar un control riguroso de las entradas y salidas de dicha población del territorio nacional, con el fin de mejorar la gestión a futuro, logrando una transformación estructural de la cultura de las instituciones gubernamentales.

## Conclusiones

1. En lo que respecta al tema migratorio, es importante mencionar que, a nivel departamental no se cuenta con el suficiente acompañamiento de instituciones ni planes fronterizos por parte del gobierno, y esta es una de las razones por las que hoy la ciudad de Cúcuta enfrenta graves consecuencias socioeconómicas a causa no solo de la crisis migratoria, sino también de los desequilibrios internos del gobierno municipal y de las secuelas que ha dejado la dependencia económica de la zona de frontera.
2. Una de las consecuencias menos previstas de la migración de venezolano a la ciudad, es que, en este caso Colombia como país receptor no cuenta con la capacidad instalada y los recursos necesarios para enfrentar una migración masiva que hasta el día de hoy sigue creciendo desmesuradamente. Solo en el año 2017, el 53% de los venezolanos que ingresaron a Colombia con pasaporte vigente, lo hicieron por medio del puente internacional Simón Bolívar en Cúcuta.
3. A partir del inicio de la crisis y con los continuos cierres de frontera y las barreras que el gobierno impuso a los empresarios entre Colombia y Venezuela, la actividad comercial descendió a cifras históricas, pues, por ejemplo: en el año 2016, se llegó a registrar una variación negativa del 42% con referentes a años anterior. No obstante, el impacto fue mucho mayor para Norte de Santander, ya que el paso entre Cúcuta y el estado Táchira de Venezuela es la frontera más importante debido al flujo económico y social, lo cual trajo como consecuencia directa una crisis comercial, ya que la población venezolana intensificaba en gran medida la economía en la frontera. En cuanto al intercambio internacional, las exportaciones de Norte de Santander hacia Venezuela tuvieron una tendencia negativa en el periodo 2008-2016, siendo tal el impacto que, en este último año se exportaron solo 6.5 millones de dólares, cifra muy por debajo de las expectativas que se tenían debido a los 1.200 millones de dólares exportados en el año 2008.

4. Las importaciones del departamento con Venezuela hasta el inicio de la crisis, era su principal socio comercial, y a donde iban más del 50% de las ventas internacionales. Es importante recordar que, a nivel departamental nuestra región solía tener una muy estrecha relación comercial con el vecino país, incluso una de las consecuencias para el sector de comercio exterior fue que, las exportaciones descendieron a un nivel tal que Venezuela dejó de ser uno de los principales destinos de todas estas mercancías y manufacturas, pues en la actualidad países como China y Estados Unidos son los destinatarios al cual van la mayoría de exportaciones regionales. Todo esto sin lugar a dudas ha tenido un gran impacto en los ciudadanos cucuteños, pues se ha demostrado que esta situación ha disparado el aumento del número de desempleados, y el nivel de informalidad, así como también ha provocado los altos índices de criminalidad que actualmente vive la ciudad.

5. En la actualidad se hace imperativo llevar a cabo una reactivación económica urgente para la ciudad de Cúcuta, sin embargo, para esto se requiere de una adecuada Coordinación entre el Gobierno nacional, La administración departamental y también la municipal para hacer parte de un gran proyecto que logre una auténtica reactivación económica de los principales sectores productivos de la ciudad. Lo anterior cobra mayor importancia si se tiene en cuenta que, Cúcuta es una ciudad con una densidad población que se encuentra en los estratos 1 y 2; y que Infortunadamente ostenta el segundo lugar en índices de desempleo a nivel nacional. Aunado a lo anterior, no se puede olvidar que un número importante de sus habitantes obtienen su sustento de actividades tales como el contrabando de productos venezolanos, la venta de gasolina venezolana, pero sobre todo de las ventas ambulantes, y en general de cualquier actividad que les provea algo de dinero para poder subsistir en medio de la actual crisis.

6. En consecuencia, con lo anterior, es preciso señalar que, en la ciudad aún no existe una adecuada Política Integral Migratoria que pueda hacerle frente a esta compleja situación, pues como logramos ver más arriba, lo establecido en el CONPES no constituye en realidad una política que pueda mitigar en gran medida los duros impactos frente a los temas políticos, económicos y sociales que se derivan de la migración de venezolanos a la ciudad de Cúcuta.



## Recomendaciones

Se puede determinar de modo reflexivo y de manera resumida las principales recomendaciones bajo los ejes tratados en el presente documento monográfico establecidos así:

El gobierno colombiano deberá realizar una reforma a la normatividad migratoria, dando ciertas obligaciones y responsabilidades a las entidades territoriales, a fin de que se logre estandarizar los procesos para lograr una mayor efectividad en la ejecución de la política migratoria.

Dentro de las estrategias a ejecutar se podrían destacar las siguientes:

- Dinamización top-down y bottom-up con una coordinación de alto nivel
- Estrategia del centro a la periferia (top-down) para articular el paso de los migrantes sin afectar las zonas de asentamiento.

Con el propósito de atender estos impactos en marco de la problemática referente a la migración de venezolanos a nuestro país. Esto se determina a una mayor efectividad para lograr la mayor garantía en la ejecución de la política migratoria se requiere dinamizar el esfuerzo de respuesta de todo el Gobierno a través de una estricta coordinación de esfuerzos para asegurar su coherencia y complementariedad.

- Dinamización top-down y bottom-up con una coordinación de alto nivel
- Estrategia del centro a la periferia (top-down) para adecuar, coordinar y potenciar la estructura institucional ordinaria del nivel nacional (ministerios, entidades adscritas y entes descentralizados)

El gobierno colombiano dentro de su democracia, deberá tener en cuenta las percepciones del pueblo colombiano con respecto a la población migrante, antes de tomar decisiones radicales que afecten la estabilidad de las comunidades receptoras.

Establecer prioridades para la modificación de las políticas migratorias con respecto a:

- Problemáticas de las Poblaciones receptoras
- Definir actores tanto nativos como migrantes
- Promover la integración de las autoridades nacionales, Regionales y locales para la toma de decisiones.
- Informar a la ciudadanía los acuerdos antes de ser ejecutados
- Trabajar en busca de las ventajas para el pueblo colombiano como primera medida.

Se requiere establecer una regulación con respecto a la contratación de migrantes, a fin de que desde el gobierno se establezcan sanciones para los ciudadanos nativos que contrate ilegalmente personal migrante para la evasión de costos de ley, a fin de garantizar que los nativos no pierdan sus puestos de trabajo por esta misma causa.

Promover entre la población nativa y receptora de la migración la creación de empleos a través de la aprobación y apoyo a nuevos emprendimientos.

El Gobierno Nacional deberá buscar la activación del mercado nacional teniendo en cuenta lo siguiente:

- Buscar a través de la inclusión económica la integración social.
- Establecer canales de financiamiento para nativos y sus emprendimientos solidarios.
- Asegurar que la provisión de servicios de identificación que faciliten la prestación de servicios a los migrantes durante su tránsito no afecte los intereses económicos de los municipios ni ciudades.

El Estado Colombiano deberá buscar nuevas estrategias de protección social a las ciudades y poblaciones receptoras, a fin de minimizar el impacto que está causando el paso o asentamiento de migrantes en cada lugar, a casusa de sus conductas o acciones, lo cual se puede realizar a través de las siguientes líneas:

- Implementación de nuevas estrategias de acompañamiento para facilitar el acceso a servicios.
- Diseñar protocolos específicos que faciliten la inclusión de la población migrante, los cuales deben ser temporales.
- Establecer acciones en beneficio de los migrantes sin causar afectaciones en la población nativa.

### Referencias bibliográficas

- ACNUR. (Julio de 2017). *El aumento de las solicitudes de asilo de venezolanos lleva a ACNUR a reforzar su respuesta*. Obtenido de <http://www.acnur.org/noticias/briefing/2017/7/5a9fca0915/el-aumento-de-las-solicitudes-de-asilo-de-venezolanos-lleva-a-acnur-a-reforzar-su-respuesta.html>
- Alcaldía del Municipio Cúcuta: Plan de Desarrollo 2016-2019 “Si se puede progresar”.
- Aldana Zavala, J., & Isea, J. (2019). Migración. Un fenómeno del siglo XXI. *Iustitia socialis*, 4(6), 52-70. doi:<http://dx.doi.org/10.35381/racji.v4i6.288>
- Arteada, P. et al (2016) . La migración venezolana y su impacto socio económico en el municipio de Pamplona Norte de Santander. UFPS. Revista científica profundidad.
- Ayala, C. O. (16 de junio de 2016). Plan de Desarrollo municipal 2016-2019. Obtenido de [https://cucutanortedesantander.micolombiadigital.gov.co/sites/cucutanortedesantander/content/files/000033/1643\\_cucuta.pdf](https://cucutanortedesantander.micolombiadigital.gov.co/sites/cucutanortedesantander/content/files/000033/1643_cucuta.pdf)
- Bayona, M. & Bayona, T. (2019). *Migrantes venezolanos(as) en el contexto fronterizo. una mirada desde los y las habitantes del Corregimiento La Parada, municipio Villa del Rosario, departamento Norte de Santander, Colombia* (Tesis de maestría). Corporación Universitaria Minuto de Dios, Cúcuta – Colombia.
- Ciurlo, A. (2015). Nueva política migratoria colombiana: El actual enfoque de inmigración y emigración. Obtenido de <https://revistas.usb.edu.co/index.php/Cooperacion/article/view/2276/1992>
- Cúcuta, L. O. (31 de Agosto de 2020). Cúcuta: 31,7% de desempleo y primera en informalidad con 67,7%. *La Opinión Cucuta*, pág. 1.
- Cuervo, J. (2007). *Ensayos sobre políticas públicas*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Fedesarrollo. (2018). Informe Mensual del Mercado Laboral Migración Venezolana a Colombia. 3-6.
- Galtung, J. (2016). La violencia cultural, estructural y directa. Cuadernos de estrategia, 147-168. Obtenido de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5832797>
- Guarnizo, L. (2004), “La migración Internacional Colombiana: Implicaciones Teóricas y Prácticas”. en: Colombia nos une. Memorias. Seminario Internacional sobre Migración

- Internacional Colombiana y la Conformación de comunidades Transnacionales. Junio 18 y 19 de 2003. Bogotá.
- Herazo, V. (2017). *“Desafíos de la institucionalidad colombiana: caso migración transfronteriza de venezolanos a San José de Cúcuta en el periodo 2015 a julio de 2017”* (Tesis de grado) Pontificia Universidad Javeriana. Bogotá D.C.
- Kauffer, E. (2009) *Las Políticas Públicas: algunos apuntes generales. Las Políticas Públicas y los Compromisos de la Investigación.*
- López, N. (2018) *“La migración venezolana, una ventana de oportunidad para la reestructuración de la política migratoria colombiana orientada a la inmigración”* (Tesis de maestría). Universidad Nacional Abierta y a Distancia UNAD. Bogotá D.C.
- Malgesini, & Giménez G. (2000). *Guía de Conceptos sobre Migraciones, Racismo e Interculturalidad*“. Consejería de Educación de la Comunidad de Madrid. Madrid, España,
- Mármora, L. (2010) citado en: *I Seminario Iberoamericano sobre Políticas Migratorias, cooperación al desarrollo, interculturalidad e integración social de los emigrantes Latinoamericanos en España – Universidad de Alicante.*
- Martínez Casadiegos, D. C. (2015). *El proceso migratorio entre Colombia y Venezuela (1984-2014): Principales causas y efectos políticos para la integración entre ambos países.* Bogotá: Universidad Católica de Colombia.
- Matamoras, O. (2013) *Manual de análisis y diseño de políticas públicas.* Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- OIM: (2001) *“La situación migratoria en América del Sur”.* En: Conferencia Sudamericana sobre Migraciones. Santiago de Chile. Abril.
- Ojeda, N. (2008). *Reflexiones acerca de las familias transfronterizas y las familias transnacionales.* *Frontera norte*, 7-30. Obtenido de [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0187-73722009000200001&lng=es&nrm=iso&tlng=es](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0187-73722009000200001&lng=es&nrm=iso&tlng=es)
- Olías de Lima. ( 2005) *Servicios Públicos y Gobernanza..* Revista Sistema. Volumen 184-185.
- Open Society Justice Initiative (2017). *Nacido en la Américas. Promesa y práctica de las leyes de nacionalidad en Brasil, Chile y Colombia.* New York

- Opinión, L. (9 de Agosto de 2020). Migrantes y retornados, la cara oculta de la crisis laboral. La Opinión, pág. 1.
- Pellegrino A. (1995). Migración e Integración: nuevas formas de movilidad de la población. Ediciones Trilce. Montevideo, Uruguay.
- Romero, D & García, G. (2005) Sistema Económico Mundial. Australia: Thomson.
- Roth, A (2002). Conceptos, Teorías y Herramientas para el Análisis de las Políticas Públicas, en Políticas Públicas: Formulación, Implementación y Evaluación. Bogotá: Ediciones Aurora. Pp 17-27
- Sánchez, A. (2014.) Crisis en la frontera. En: Documentos De Trabajo Sobre Economía Regional. Banco de la República, p. 45. 2014.
- Tapia Bravo, J. E. (2020). Artículo de gobernabilidad movilidad humana o migración venezolana y sus impactos en Colombia. Revista Científica Sabia, 6(1). pp. 140-147.
- Torres, & Santander. (2013). Introducción a las políticas públicas: Conceptos y herramientas desde la relación entre Estado y ciudadanía. Obtenido de:  
<http://www.funcionpublica.gov.co/eva/es/biblioteca-virtual/internacionales/introduccion-a-las-politicas-publicas-conceptos-y-herramientas-desde-la-relacion-entre-estado-y-ciudadania>
- Yañez, J. (31 de ENERO de 2019). Cúcuta Estrategia de Todos. Obtenido de <https://cucuta2050estrategiadetodos.com>