RETOS Y DESAFÍOS DE LOS MECANISMOS Y ACCIONES IMPLEMENTADOS POR LA CIUDAD DE BOGOTÁ EN EL PROCESO DE CONSTRUCCIÓN DE UNA POLÍTICA PÚBLICA MIGRATORIA PARA LA GARANTÍA DE DERECHOS FUNDAMENTALES DE LA POBLACIÓN VENEZOLANA ENTRE EL PERIODO 2016 Y 2019.

NATALIA MARIA ESPITIA MONTERO

TRABAJO DE GRADO PARA OPTAR EL TÍTULO DE MAGISTER EN RELACIONES Y NEGOCIOS INTERNACIONALES

UNIVERSIDAD MILITAR NUEVA GRANADA
FACULTAD DE RELACIONES INTERNACIONALES
MAESTRÍA EN RELACIONES Y NEGOCIOS INTERNACIONALES
BOGOTÁ
2019

Resumen

Hoy en día, 250 millones de personas son migrantes en todo el mundo, muchos de ellos huyen de la pobreza extrema o guerras civiles que se viven en sus países. Este fenómeno se ha convertido en un problema de carácter mundial; en el caso de Colombia se convirtió en uno de los fenómenos más fuertes de migración que ha tenido que enfrentar durante los últimos años. Un estudio de Migración Colombia evidenció que Bogotá por ser la capital del país es la ciudad preferida por la población venezolana para radicarse y buscar oportunidades. Residen actualmente 117.886 migrantes de origen venezolano, los cuales reclaman atención urgente en servicios básicos como educación, salud, empleo, vivienda etc. La mayoría de los venezolanos que presentan mayor grado de vulnerabilidad se encuentran en las localidades de Santa Fe (4.569 personas), Kennedy (4.036); Suba (3.873); Fontibón (2.872) y Engativá (2.871). La inclusión social de la población más vulnerable se ha convertido en la oportunidad para el desarrollo y ejecución de políticas orientados en la construcción de la cultura ciudadana desde la participación por medio de la ayuda humanitaria para concientizar de este fenómeno a los capitalinos, brindando mecanismos necesarios en aras de hacer efectiva la igualdad de oportunidades y la no discriminación.

Palabras clave: **Palabras claves:** *Migración, Venezolanos, Bogotá, Población, Política Pùblica*

Abstrac

Today 250,000,000 millions of people have emigrated in the world. Many of them are fleeing extreme poverty or civil wars that have significantly affected their home countries. This phenomenon has turned into one of the biggest problems in the world. In Colombia's case, migration has become one of the most challenging aspects to face during the past years and in recent years. An investigation has shown evidence that Bogotá D.C, which is the capital of Colombia; it's the preferred city for Venezuelan people to settle and find opportunities.

Currently, there are living 117,886 migrants of Venezuelan Origin in Bogota, which demands urgent attention in essential services such as education, health, employment, housing, etc. The majority of Venezuelans that are in the most vulnerable positions are

concentrated in the localities of Santa Fe (4.569 people), Kennedy (4,036); Suba (3,873); Fontibon (2.872) and Engativa (2,871)

Social inclusion of the most vulnerable people has presented the opportunity for development and the execution of policies directed towards the construction of civic culture employing humanitarian help highlighting this phenomenon to the people on the capital, providing necessary mechanisms to achieve equal opportunities, and oppose discrimination. The District of Bogota D.C has encouraged the development of programs, projects, and mechanisms to guarantee human rights in attention to this migratory phenomenon that it is becoming more common in the current era and the district's public agenda.

Key Words: Migration, Venezuelans, Bogotá, Population, Public Politic.

Tabla de Contenido

1. Introducciòn……8
2. Contexto.....10
3. Antecedentes……..12
4. Justificaciòn……...13
5. Estado del Arte.....14
6. Pregunta de Invetigaciòn ……..17
7. Objetivos.....17
7.1. Objetivo General.....17
7.2. Objetivos Específicos……17
8. Hipotesis.....18.
9. Capitulo 1. Marco Teórico de las Políticas Públicas y Migraciòn……18
10. Modelos de Análisis de las Políticas Públicas.....26
10.1. Modelo Retórico.....27
10.2. Modelo Racional.....27
10.3. Modelo Secuencial.....29
10.3.1. Fases o etapas de Análisis de una Política Pública.....29
a) Definición del Problema.....30
b) Construcción de la Agenda.....31
c) Formulación (La decisión y legitimación).....33
d) Implementación.....35
e) Evaluación.....36
11. Migración.....37
3711.1. Los procesos de migración una revisión histórica del fenómeno.....37
12. Teorías de la Migración.....41
a) Teoría Neoclásica.....41
b) Teoría del Push- Pull.....42
c) Teoría histórico-estructural.....43
13. Capitulo 2. El fenòmeno de la Migraciòn en Colombia.....44
13.1. El Fenómeno de la migración en la normatividad Nacional.....52
13.1.1. Convenios y tratados ratificados por Colombia.....52
13.1.2. Constitución Política de Colombia.....53

13.1.3. Leyes y Decretos.....55

14. Funciones y competencias de las Entidades Territoriales en materia de Migración.....57

15. La migfraciòn Venezolana en Colombia.....58

16. Capitulo 3. La migración venezolana y su impacto en Bogotá: Un analisis desde el modelo de Laswell.....60

a) Definición del problema.....61

b) Construcción de la agenda pública.....66

c) Formulación.....68

d) Implementación.....69

e) Evaluación.....79

17. Capítulo 4. Retos para lograr una garantía efectiva de los derechos de la población migrante venezolana en Bogotá.....80

18. Conclusiones.....86

19. Referencias.....88

Tabla Gráficos

Ilustración 1. Población de los Migrantes Internacionales 45

Ilustración 2. Principales crisis migratorias en el mundo 45

Ilustración 3. Puente Santander ingreso venezolanos a Colombia 48

Ilustración 4. Producción Petrolera Venezuela 49

Ilustración 5. Inflación anual Venezuela 50

Ilustración 6. Migrantes venezolanos en el mundo 51

Ilustración 7. Países con mayor cantidad de migrantes 58

Ilustración 8. Población Migrante venezolana en Colombia 59

Ilustración 9. Ciclo de análisis de Políticas Públicas Lasswell 61

Ilustración 10. Personas venezolanas que han ingresado a Bogotá 62

Ilustración 11. Ingreso población Venezolana a Bogotá 62

Ilustración 12. Total Facturado servicios en salud población Venezolana 63

Ilustración 13. Enfermedades crónicas atendidas a los migrantes 64

Ilustración 14. Población venezolana en el sistema de educación distrital 64

Ilustración 15. Participación población Venezolana en delitos 65

Ilustración 16. Capturas de ciudadanos venezolanos en Bogotá 65

Ilustración 17. Registro medios problema migración venezolana 67

Ilustración 18. Registro problema de migración en el Concejo 67

Ilustración 19. Ruta de Atención a Migrantes 71

Ilustración 20. Servicios prestados en la atención al Migrante 72

Ilustración 21. Atención prioritaria a Niños y Madres gestantes 74

Ilustración 22. Migrantes venezolanos a la espera de atención 74

Ilustración 23. Ruta de atención en educación Bogotá 75

Ilustración 24. Migrantes venezolanos en Centro de Atención al Migrante 78

Ilustración 25. Reconocimiento otorgado al Distrito 79

Ilustración 26. Indicadores atención población migrante 80

Ilustración 27. DOFA frente a las acciones desarrolladas y por materializar 82

1. Introducción

Actualmente Colombia enfrenta uno de los retos más importantes debido a la migración de ciudadanos venezolanos al país. Esta migración va en aumento y es una de las mayores migraciones que se ha presentado en el territorio nacional a lo largo de la historia. Hacia el año 2015 se hablaba de alrededor de 109.000 venezolanos dentro del territorio nacional, pero a finales del 2017 se registraron 415.000 habitantes con intención de permanecer en el país. Hacia el 2018 el flujo migratorio se aceleró y hacia el primer semestre la cantidad de migrantes llegó a 865.000.

La probabilidad de que este fenómeno descienda es poca ya que la salida de estos ciudadanos de su país es algo prácticamente inevitable, debido a que su economía en los últimos 5 años su economía ha mostrado una contracción del 50% y según el Fondo Monetario Internacional se proyecta una inflación de 1.000.000% para el presente año. En el eventual caso que no pueda presentarse una salida política a la crisis que se viene viviendo en el vecino país en el corto plazo, se puede predecir que el panorama va encaminado hacia un deterioro social lo que conllevaría a intensificarse la migración hacia Colombia lo que traería con ellos grandes problemas en dimensiones económicas, fronteriza, de seguridad y el manejo de la política exterior y las relaciones internacional y diferentes impactos en aspectos como el empleo, salarios, crecimiento económico, distribución de ingresos entre otros.

Este impacto en las distintas áreas dependerá de la magnitud del flujo migratorio y las condiciones de esta población migrante en cuanto a su formación académica y aptitudes. Así como desde el gobierno nacional los esfuerzos deben estar orientados a políticas encaminadas a la regularización de la mayor parte de población posible de los migrantes venezolanos, a buscar los mecanismos necesarios para desarrollar una integración de esta población en el mercado laboral formal y hacia el diseño de políticas públicas cuyo enfoque generen las oportunidades para vincular a esta población dentro del sistema educativo con el fin de generar beneficios, sociales y económicos en el país. Vale mencionar que el Gobierno Colombiano ha generado respuesta de forma ordenada a las necesidades de los migrante y ha brindado apoyo asistencial y ayuda humanitaria, sin embargo, el país no ha

logrado diseñar una política integral para asumir y contrarrestar este gran fenómeno que se convierte el más grande reto por el que atraviesa el Gobierno.

Desde este punto de partida, el objeto del presente trabajo consiste en evidenciar el gran flujo de migrantes venezolanos en el territorio nacional, así como sus causas y consecuencias tomando como caso específico la ciudad de Bogotá y generando evidencias de lo que se ha hecho desde la Administración distrital, así como los mecanismos que se han implementado para contrarrestar el impacto y responder a las necesidades básicas y urgentes que genera la población venezolana en la ciudad.

El trabajo consta de cuatro capítulos. En el primer capítulo se desarrolla un marco Teórico sobre las Políticas Públicas y Migración, en cuanto a políticas públicas se da una descripción sobre sus orígenes y surgimiento, contexto histórico, enfoques teóricos y elementos para la existencia de una política pública, definición, modelos de análisis y teorías.

El segundo capítulo, se presenta un análisis y descripción del fenómeno migratorio venezolano hacia Colombia con una breve reseña histórica. Así mismo una descripción de las causas, magnitud, características e implicaciones que genera el éxodo venezolano en el país.

El tercer capítulo, se hará un estudio de caso, tomando a Bogotá como referente por ser la ciudad de Colombia que mayor cantidad de población migrante recepciona. Se tratará de analizar sí la Ciudad de Bogotá está preparada para enfrentar un problema que surgió de repente e identificar, los instrumentos que ha diseñado para esta atención y corresponden a las necesidades de los nuevos residentes de la ciudad.

El cuarto capítulo, trata del planteamiento de retos para lograr la garantía efectiva de los derechos fundamentales a la población migrante venezolana.

Finalmente, se encuentran las conclusiones. Permiten evidenciar que los mecanismos dispuestos por el gobierno nacional y por la Administración en la ciudad de Bogotá han aportado a mitigar y disminuir los impactos negativos con respecto a temas

sociales, económicos y políticos que genera el flujo migratorio de venezolanos a nuestro país

2. Contexto

Durante los últimos años la situación política y económica del Estado venezolano ha ocasionado el incremento del éxodo de ciudadanos de este país a otros países. Brasil, Perú, Ecuador y Colombia son los principales destinos de los migrantes. Este flujo migratorio se ha convertido en un problema de carácter mundial. Según lo reflejan las cifras oficiales a corte del 30 de septiembre de 2018, el flujo de migrantes en el Estado colombiano es aproximadamente a 1.174.743 venezolanos; 573.502 personas que corresponden al 55,57% se encuentra en situación migratoria regular (240.416 venezolanos), el 23,29% en proceso de regularización (218.098 venezolanos) y el 21% en situación migratoria irregular. Además, se evidencia que una de las ciudades de mayor prelación por parte de la población venezolana para radicarse en Bogotá. (Migración Colombia, 2018).

Según registros de Migración Colombia, la población venezolana radicada en el país representa el 2% del índice poblacional territorial. Según el observatorio labour de la Universidad el Rosario durante los últimos dos años, el flujo migratorio ha aumentado significativamente equiparándose a las cifras de migración registradas durante el periodo comprendido entre el 2011 – 2015.

Cabe precisar que, en la ciudad de Bogotá, residen actualmente 263.331 migrantes de origen venezolano; posicionándose como el principal lugar de destino para la población migrante, por la oferta institucional y cobertura de servicios asistenciales de primera necesidad (educación, salud, empleo, vivienda, entre otros); como contingencias de primera respuesta ante la crisis. Las principales reclamaciones de la población migrante se centran en el acceso a los servicios básicos de primera necesidad: comida, techo, salud, vestido y, como consecuencia a la situación forzosa que les obliga a emigrar, la garantía y satisfacción de poder ubicarse laboralmente y contar con condiciones mínimamente dignas para su bienestar y desarrollo social.

Dentro del panorama local, vale la pena precisar que los venezolanos con vocación de permanencia en la ciudad de Bogotá se han situado en las localidades de Santa Fe (4.569); Kennedy (4.036); Suba (3.873); Fontibón (2.872) y Engativá (2.871). (RAMV, 2018).

Estas cifras toman relevancia, cuando el nivel de percepción sobre la migración venezolana en la ciudad de Bogotá ha venido exacerbándose con ocasión al aumento de hurtos e informalidad. Según el INPEC, hay 288 venezolanos presos señalados por diferentes delitos: 75 están tras las rejas por porte de armas de fuego; 73 estupefacientes; 60 hurto y 32 por homicidio. Del total de los internos, 139 han sido condenados. A su vez, es alarmante el creciente aumento de mujeres venezolanas en la prostitución en las principales ciudades del territorio colombiano (Cúcuta, Medellín, Bogotá, Bucaramanga); hoy en día se habla de más de dos (2) mil mujeres que se dedican a este oficio (El tiempo, 2017).

Las cifras anteriormente enunciadas, son solo un reflejo de los desafíos institucionales que debe asumir el Estado colombiano para prevenir, controlar y mitigar los efectos negativos de la crisis migratoria, en materia de seguridad e informalidad en la capital. Por consiguiente, las entidades institucionales mancomunadamente con actores privados y públicos de la esfera transnacional deben centrar sus esfuerzos en la consolidación de una Política Pública Integral, en cuyo diseño, formulación e implementación se dé cuenta de la envergadura del fenómeno migratorio actual y se posibiliten mecanismos, rutas y estrategias que respondan a la demanda, cobertura y calidad en la prestación de los servicios sociales que con fundamento a los preceptos constitucionales y legales debe brindar el Estado colombiano a todas las personas residentes en el territorio nacional.

3. Antecedentes

Según la Organización de las Naciones Unidas, 244 millones de personas viven por fuera de su país de origen. Esta cifra según la ONU representa un aumento del 41% con respecto a las estadísticas del año 2000, distribuidos de la siguiente manera: 20 millones de refugiados, 28 millones de desplazados forzados y 150 millones de migrantes económicos o laborales (ONU, 2016).

Hoy en día, 258 millones de personas son migrantes en todo el mundo, muchos de ellos huyen de la pobreza extrema o guerras civiles que se vive en sus países, la vulneración a sus derechos humanos tiende a replicarse en varios de los países receptores por circunstancias como la exclusión social y la xenofobia, aspectos que deben ser abordados dentro de una Política Migratoria (ONU, 2017).

En la actualidad, según el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, una gran cantidad de personas vive en un país distinto de aquel donde nacieron. Sin embargo, la proporción de migrantes internacionales entre la población mundial es solo ligeramente superior a la registrada en las últimas décadas: un 3,4% en 2017, en comparación con el 2,8% de 2000 y el 2,3% de 1980. (DAES, 2017).

A su vez, el conflicto interno que padecen varios países del Medio Oriente y África ha ocasionado el desplazamiento de miles de personas hacia países de la Unión Europea en busca de oportunidades y mejor calidad de vida. Según Orellana, el hemisferio americano ha sido históricamente la región con mayor índice de emigrantes e inmigrantes con ocasión a los desplazamientos y movimientos internos producto de conflictos internos, situaciones de violencia o vulneraciones a los derechos humanos, especialmente si se analiza el flujo migratorio desde México y Centroamérica al norte del continente. Al 2017, el número de inmigrantes en la región es un poco más de 8 millones: un 1,3% del total de la población de la región, por debajo de la media mundial. Este número esconde grandes diferencias:

mientras en Costa Rica los inmigrantes representan más de un 8%, en Brasil, Colombia o Perú estos no pasan de un 0,4%. (Orellana, 2017).

En la actualidad, el continente americano se ve inmiscuido en la crisis interina de países como Nicaragua y Venezuela por factores socioeconómicos y políticos; siendo estos los causantes del forzoso desplazamiento de miles de personas nacidas o domiciliadas allí a otros países vecinos como Costa Rica y Colombia.

4. Justificación

El éxodo masivo de la población venezolana a Colombia se configura como una problemática que toma cada vez más relevancia en la agenda pública nacional y distrital. Puesto que, desde su inminente aumento, ha visibilizado la falta de conocimiento y experiencia que el país posee, para el abordaje y atención oportuna de la emergencia transnacional.

Desde allí, se configuran diversos retos para el desarrollo de una atención integral, oportuna y ajustada a la realidad, así como, la necesidad de la construcción de una normatividad específica que dé respuesta a las contingencias presentadas en materia de salud, educación, asistencia humanitaria, acceso y formación laboral.

La globalización y las alianzas entre estados han favorecido el fenómeno migratorio, debido a la flexibilización de los requisitos o trámites para el tránsito y permanencia de personas migrantes por períodos fijos de tiempo.

Sin embargo, las crisis sociales, económicas y políticas de algunos países de Medio Oriente, África y recientemente Latinoamérica han causado emergencia en sus políticas internacionales, al presentarse de forma masiva situaciones no previstas o contempladas dentro de las políticas públicas, como es el caso de la atención a éxodos masivos de migrantes de otros países.

Al ser un fenómeno que registra pocos antecedentes en Colombia y en el mundo, se convierte en un desafío para el país, que tiene poca experiencia en asuntos de migración. A

partir de esta lectura, es que resulta relevante el análisis de la problemática, desde un enfoque de política pública, a fin de identificar las acciones y estrategias que ha implementado el Estado para afrontar y dar respuesta desde su capacidad territorial.

Así pues, el presente documento pretende ser de utilidad dentro de los procesos de análisis de políticas públicas, en tanto efectúa una revisión de la pertinencia de las políticas implementadas en la actualidad, direccionada a determinar si la implementación de las misma se ha efectuado desde un enfoque de derechos o por el contrario se ha suscrito en una atención meramente humanitaria. Además, desde el enfoque teórico, ahondará en la identificación del rol de las entidades territoriales (particularmente en Bogotá) en la atención de la población migrante.

Desde el enfoque teórico, desarrollado por Laswell, el presente estudio identificará los programas, acciones y/o mecanismos dispuestos por el Estado Colombiano para la atención de las personas migrantes desde Venezuela, haciendo énfasis en la ciudad de Bogotá, como una de las ciudades de principal afluencia de residentes migrantes de origen venezolano, en tanto dispone de una amplia oferta y/o acceso a servicios.

En Cambio, López (2018), indica que Colombia sí ha puesto en marcha políticas que permiten a los ciudadanos venezolanos ejercer sus derechos y que lo que ha hecho falta es una socialización.

5. Estado del Arte

Según D`anglejan, la investigación de este tema en las diferentes universidades bogotanas arrojó muy pocos resultados con lo cual se evidencia que el tema está lejos de ser totalmente apremiante para los académicos locales a pesar de que el cubrimiento periodístico se ha incrementado en los últimos años (2013, p. 147).

Para el caso colombiano la intensificación de las relaciones internacionales mediante el surgimiento de comunidades económicas, organismos multilaterales, apertura de fronteras físicas y tecnológicas, originó el replanteamiento de la Política Migratoria que hasta ahora había tenido Colombia, la cual se caracterizaba por la separación de la emigración y la inmigración viéndolos como fenómenos separados.

El Estado diseñó políticas distintas las cuales eran ejecutadas por organismo diferentes, desarticulados entre sí. Lo anterior originó una fragmentación de las políticas de migración, con poco impacto y coherencia de las medidas que se adoptaron, muchas de ellas eran de carácter temporal y dependen de la emergencia que implican los flujos migratorios. Hoy en día el contexto internacional y la situación del flujo migratorio de población venezolana hacia Colombia ha demandado del país una visión más amplia e integral de la política migratoria.

Con el CONPES 3603 de 2009 el Estado aprobó la Política Integral Migratoria (PIM) la cual define las estrategias y lineamientos para las acciones que deberá emprender el país ante la salida de colombianos al exterior y la entrada de extranjeros a este. El CONPES también diseñó una serie de instrumentos normativos los cuales se constituyen en la base de la actual política migratoria. Asimismo, el Gobierno Nacional expidió el CONPES 3950 del 23 de noviembre del 2018, el cual se convierte en una estrategia para la atención de la migración venezolana, en áreas críticas tales como salud, educación, primera infancia, adolescencia, juventud, agua potable, alojamiento, inclusión laboral entre otras, permite articular a la institucionalidad existente y define nuevas instancias para la atención del fenómeno migratorio por un período de 3 años. (Conpes 3950, 2018)

Colombia no ha sido un país caracterizado por su fuerte política migratoria a lo largo de su historia (López, 2018, p.2) y los inmigrantes solían aceptarse solo si favorecen el objetivo del blanqueamiento y no denigraba la raza (sic) (Aya *et al.*, 2010, p.169); y aún para 2013 la inmigración regular e irregular eran fenómenos muy raros en el país (d'Anglejan, 2013, pp.144-145) incluso cuando este buscaba reclamar mejores condiciones para los emigrantes nacionales hacia otros países (Aya *et al.*, 2010, p. 180). Por su parte, Venezuela sí se ha caracterizado por ser un país receptor de inmigrantes (Bermúdez *et al*, 2018, p.8).

Colombia actualmente no cuenta con una política pública de migración, al compararla con otros países latinoamericanos como se evidenció en Quiroga *et al.* (2017: 24), que solucione los problemas de los inmigrantes y que reconozca sus derechos, sino cuenta con una enfocada en el bienestar de los connacionales en el exterior (d'Anglejan, 2013: 147-148) y con un número de acciones desarticuladas de carácter temporal como se

evidenció en Quiroga *et al.* (2017: 7-10) en cuanto a solicitantes pertinente. Además, argumenta que lo que hace falta es fortalecer el enfoque humano de las políticas para que la protección de los derechos de los migrantes sea integral y promover a través de la norma colombiana la integración cultural de esta población que, como indica, sería muy fácil debido a los lazos históricos entre las dos naciones (p. 27).

López (2018) no está de acuerdo con dar nacionalidad colombiana inmediatamente a los inmigrantes argumentando que la nacionalidad involucra aspectos que van más allá de la salvaguarda de los derechos humanos (p. 29).

Beleño (2017) dice que Colombia tiene un paquete de medidas que apoyan el proceso migratorio con las cuales se pretende mejorar el acompañamiento y seguimiento de la población migratoria, su seguridad jurídica y suplir sus necesidades básicas de educación y salud. Además, recalca el clave papel que ha tenido la Tarjeta de Movilidad Fronteriza en el apoyo a estas personas (p.29).

Lo anterior, obliga a que desde lo local se diseñen políticas públicas migratorias (d'Anglejan, 2013, p. 141) que deben tener en cuenta lineamientos clave como los ofrecidos por Bermúdez *et al.* (2018, p. 21) y analizar las barreras que se presentan en el ordenamiento jurídico y nacional que impiden que los inmigrantes puedan gozar de sus derechos en Colombia como se hizo en Quiroga *et al.* (2017). Además, como lo señala López (2018, p. 5), es un deber del estado colombiano garantizar los derechos humanos fundamentales de todas las personas que llegan a su territorio en virtud de los tratados internacionales que así lo estipulan y que muchas veces se desconocen (Comisión, 2018 p. 2). Al respecto López (2017) menciona que el Permiso Especial de Permanencia no es un instrumento suficiente para garantizar el cumplimiento de esta obligación.

Bermúdez *et al.* (2018) menciona la necesidad de clasificar específicamente los tipos de inmigrante para así poder responder con políticas públicas adecuadas e investigar las características de los venezolanos que cruzaron caminando el límite fronterizo entre San Antonio del Táchira (municipio Bolívar) o Ureña (municipio Pedro María Ureña) del estado Táchira (Venezuela), hacia el registro del control migratorio en la oficina de Migración Colombia, ubicada en La Parada, municipio Villa del Rosario, Norte de

Santander (Colombia), desde el 9 de abril al 6 de mayo de 2018. López (2018), por su parte, menciona los beneficios que traería la regularización de los venezolanos que están en Colombia poniendo por ejemplo los efectos positivos que ha tenido la inmigración en España (p.17).

Finalmente menciona Bermúdez *et al.* (2018), que la mayoría de quienes decidieron emigrar planean establecerse en la capital de Colombia; muchos inmigrantes recurren a canales clandestinos que desembocan en su estado de irregularidad, ocasionado muchas veces por el desconocimiento de sus derechos (p.18) y, que el problema podría desembocar en conflictos de mayor envergadura, como alerta López (2018).

6. Pregunta de investigación

¿Cuáles son los retos y desafíos de los mecanismos y acciones implementados por la Ciudad de Bogotá en el proceso de construcción de una política pública migratoria para la garantía de derechos fundamentales de la población venezolana entre el periodo 2016 y 2019?

7. Objetivos

7.1. Objetivo General

Analizar los retos y desafíos de los mecanismos y acciones implementados por la Ciudad de Bogotá en el proceso de construcción de una política pública migratoria para la garantía de derechos fundamentales de la población venezolana entre el periodo 2016 y 2019

7.2. Objetivos Específicos

Identificar un modelo de análisis de políticas públicas aplicable al problema migratorio venezolano en la ciudad de Bogotá.

Realizar una reseña histórica de la migración venezolana a Bogotá.

Definir los mecanismos y acciones implementados en la ciudad de Bogotá para la garantía de derechos de los migrantes venezolanos implementados en el periodo 2016-2019.

Establecer los desafíos y retos que tienen los hacedores de políticas públicas en materia de migración en la ciudad de Bogotá para lograr una garantía efectiva de derechos de la población migrante venezolana.

8. Hipótesis

Ante la necesidad de garantías para el goce de los derechos fundamentales para la población migrante venezolana, Bogotá dentro de su agenda pública, ha decidido implementar mecanismos y acciones que buscan mitigar el impacto de la migración en la ciudad.

9. Capítulo 1. Marco Teórico de las Políticas Públicas y Migración

Con el surgimiento del Estado Social de Derecho, se amplió el espacio de influencia del gobierno en la sociedad, asignándole una serie de responsabilidades y deberes legales, para lograr el acompañamiento a la sociedad y la garantía de sus derechos. Es allí, donde surgen las políticas públicas, como una herramienta eficaz para que los Estados cumplan con sus compromisos a través de lineamientos claros y parámetros preestablecidos. Convirtiéndose

en el medio para transformar contextos culturales, sociales y/o económicos, desde el liderazgo de programas y proyectos por parte de autoridades políticas locales y nacionales.

Desde el contexto histórico, se reconoce como durante la revolución industrial, se genera un aumento de la capacidad de acción de las sociedades y, por ende, de modificación de su entorno, dirigiendo las acciones a la capacidad humana, a diferencia de las sociedades antiguas que dependían exclusivamente de factores externos como los fenómenos naturales, para garantizar su evolución y supervivencia. Es así como, lo social era visto como un instrumento de asistencia local, sin embargo, con el surgimiento de los asalariados y la división del trabajo se desarrollaron nuevas formas de vínculos sociales asociados a la sectorialidad, que permitirían el desarrollo de técnicas profesionales para asegurar a la población unos servicios globales, que darían paso a la territorialidad y sectorialidad, es el surgimiento de una nueva visión del mundo, la cual valoriza la noción de sociedades. (Müller, 2002, p. 26).

El análisis de las políticas públicas tiene su origen en Estados Unidos, constituyéndose en una ciencia de la acción, y luego extendiéndose a otros continentes como: Europa y América. Al final de la década de 1950, las decisiones públicas en los Estados Unidos estaban mediadas por la *policy science* la cual orientaba la acción, acompañada del análisis de un grupo de expertos conocidos como "la asociación de los *policyexperts"*. Las políticas públicas eran vistas como la actitud y las acciones del gobierno determinadas por la clase política. (Meny y Thoenig, 1992, p.16). "La tradición norteamericana defendía la dignidad del hombre, no la superioridad de una clase de hombre. Es por ello que puede vislumbrarse que todo el énfasis de las políticas públicas se pondrá en el desarrollo del conocimiento, que permita la realización más completa de la dignidad humana" (*policy sciences of democracy*)." (Lasswell, 2000a, p.93).

"La palabra "política" (*policy*) ha sido usada con frecuencia para designar las elecciones más importantes de la vida organizada y de la privada. Se habla de "política gubernamental", "política empresarial" o "mi propia política" con referencia a las inversiones a hacer, o para otros asuntos. Por tanto, "política" está libre de muchas de las

connotaciones indeseables implícitas en la palabra política (*politics*), la cual con frecuencia se considera ligada a "partidismo" o "corrupción". (Lasswell, 2000ª, p. 83).

> "El enfoque de políticas, en consecuencia, pone el énfasis en los problemas fundamentales del hombre en sociedad, más que en los tópicos del momento." (Lasswell, 2000ª, p.89).

Existen 5 elementos que fundamentan la existencia de una política pública:

- Una política está constituida por un conjunto de medidas concretas que conforman la verdadera "substancia" de una política pública.

- Comprende decisiones o formas de asignación de los recursos "cuya naturaleza es más o menos autoría", ya sea explícita o latente, la coerción siempre está presente.

- Una política se inscribe en un "marco general de acción" lo que permite distinguir en principio una política pública de simples medidas aisladas. Todo el problema es, entonces, saber si este marco general debe ser concebido de antemano por el decisor, o sencillamente reconstruido a posteriori por el investigador. En todo caso es cierto que la existencia de este marco general nunca está dada y siempre debe ser objeto de una investigación.

- Una Política Pública tiene un público (o más bien unos públicos), es decir unos individuos, grupos u organizaciones cuya situación está afectada por esa política. Por ejemplo, los automovilistas, los constructores, las empresas de obras civiles constituirán con varios grados, el público de la política pública de la seguridad vial. Algunos serán pasivos (los automovilistas) y otros se organizarán para influir en la elaboración o en la puesta en marcha de los programas políticos.

- Finalmente, una política pública define, obligatoriamente, metas u objetivos para lograr, definidos en función de normas y de valores. Por ejemplo, reducir el número de los accidentes viales, mejorar las condiciones de hospitalización de los enfermos, asegurar la independencia energética del país. (Meny, y Thoenig, 1992, citados por Müller, 2002:56).

Según Meny, y Thoenig (1992) las políticas públicas pueden ser clasificadas por tres enfoques teóricos:

1. Centrado en un enfoque social, donde privilegia al individuo y el pluralismo social, el Estado se concibe desde una perspectiva funcionalista, una ventanilla encargada de atender demandas sociales.

2. Un estado que sirve de instrumento para una clase o grupos específicos, su autonomía es muy marginal.

3. Un tercer conjunto de teorías son llamadas intermedias, porque tratan de interpretar los equilibrios y desequilibrios que se encuentran entre la sociedad y el estado y las políticas permiten traducir en neocorporativismo, neoinstitucionalismo.

En este mismo sentido Müller (2002) afirma que el enfoque de políticas públicas puede entenderse como representaciones sociales de la acción pública y de las relaciones entre estado y sociedad, denotando que existe un conjunto de normas formales e informales que posibilitan el funcionamiento del sistema político para la solución de problemas. Es decir que, para el autor una política pública se constituye en las actuaciones de los gobiernos u otras agencias del estado, caracterizadas porque constituyen un flujo de decisión, orientadas a resolver un problema que se ha constituido como público y que cuenta con representatividad de los ciudadanos que potencia y delimita la intervención.

En conclusión, en términos de Müller (2002) las políticas públicas son un mecanismo de mediación social que los gobiernos incorporan en su toma de decisiones. Por lo general, tienen como atributos principales la coherencia, integralidad, legitimidad y sostenibilidad y se pueden clasificar en:

- Políticas de Estado, cuya responsabilidad es de los gobiernos, como: la seguridad, salud, educación y hacen parte de la agenda pública (cada periodo de gobierno se ajusta marginalmente).

- Políticas gubernamentales, son políticas contenidas en los planes de acción de cada institución.

- Políticas públicas institucionales: Políticas desarrolladas por entidades distintas al gobierno nacional, (Consejo superior de la judicatura, fiscalía, órganos control, Banco República, CARs, etc).

- Políticas públicas de entidades territoriales: Departamentos, municipios, distritos y resguardos indígenas (Müller, 2002).

Las políticas públicas tienen dos dimensiones: (a) una sustantiva que hace referencia a la acción exclusiva de los diferentes niveles del Gobierno cuando un tema ha ingresado a la Agenda pública, las políticas se desagregan en programas, proyectos, y (b) una adjetiva, que se refiere a la incorporación en las distintas fases de elaboración de la política a los actores sociales involucrados con los problemas sociales (Müller, 2002).

Para Aguilar (2000) las políticas públicas, son una disciplina "que pretende contribuir a la elaboración de decisiones públicas más eficaces que, sin cuentos y con sustancia, sean capaces de ir abordando oportuna y sistemáticamente desoladores problemas y defectos públicos (p. 7). "[…] El programa de gobierno por políticas públicas es entonces el esfuerzo por depurar sistemáticamente las políticas gubernamentales de incrustaciones "corporativas", "pluralistas", de grupos de interés, clientelares, que las hicieron caer en

manos de “gorrones” (*free-reiders*) y “coaliciones distributivas” (Olson) o “buscadores de rentas” (Tollison), al amparo de la “acción colectiva” y de los “movimientos de masa” que tan entusiasta como irreflexivamente los estados sociales de viejo cuño celebraron y desplegaron.” (Aguilar Villanueva, 2000b, p.34).

“En suma, al hablar de políticas públicas se quiere decir decisiones de gobierno que incorporan la opinión, la participación, la corresponsabilidad y el dinero de los privados, en su calidad de ciudadanos electores y contribuyentes. Se considera que en esta perspectiva disminuye el solitario protagonismo gubernamental y aumenta el peso de los individuos y de sus organizaciones.” (Aguilar Villanueva,2000b, p. 36).

“¿Cuáles instrumentos usa el analista de políticas públicas? Teoría política cualitativa, para depurar la imagen de hacia dónde se quiere ir; modelación cuantitativa para sistematizar las conjeturas de cómo llegar al sitio deseado; microeconomía para disciplinar el deseo con la aceptación de los recursos limitados; teoría de las organizaciones, para reconocer y corregir los errores. Cada una tiene su sitio. Sin embargo, el análisis de políticas es una actividad que no puede someterse a programas fijos porque es sinónimo de creatividad.” (Aguilar Villanueva, 2000b, p. 64).

Para otros autores los análisis de las políticas públicas significan: Una ciencia social aplicada que usa muchos métodos de investigación y argumentación para producir y transformar información relevante que pueda ser utilizada en las organizaciones políticas para resolver problemas de política”. (Dunn, 1981: p. IX). Es una manera de sintetizar información incluyendo resultados de investigación, con el fin de producir un formato para las decisiones de política (el diseño de elecciones alternativas) y de determinar las necesidades futuras de información importante para las políticas”. (Williams, 1971: p. XI). “el análisis de políticas es un consejo dirigido a un cliente, significativo para las decisiones públicas”. (Weimer y Vining, 1989, p. 1).

Una definición más completa de política pública es la que menciona Cuervo (2007):

> "La política pública es una forma específica de actuar de los gobiernos y de otras agencias del Estado, cuando las competencias constitucionales así lo determinen. Esta forma de actuar es caracterizada porque constituyen flujos de decisión, orientados a resolver un problema, que se ha constituido como público, que moviliza recursos institucionales y ciudadanos bajo una forma de representación de la sociedad que potencia o delimita esa intervención" (p. 82).

En el caso de Colombia, afirma Cuervo (2007) que el estudio de las Políticas Públicas es reciente y es visto como el medio que dispone el Estado para lograr sus compromisos de manera más eficaz y eficiente. Según Cuervo (2007) no todo lo que hace el gobierno son políticas públicas, no son sinónimo de acción gubernamental, estas son una forma de enfocar y resolver los problemas a través de decisiones consensuadas, en esta medida se convierte en un atributo del Estado Social de Derecho. Estas acciones, reafirma el autor; incrementan la legitimidad del Estado, porque son pluralistas e incluyentes y logran satisfacer las necesidades de un mayor número de personas.

En este sentido es importante diferenciar los ámbitos de autonomía que tiene cada gobierno, porque dependerá de su capacidad institucional, no es lo mismo hablar de una ciudad como Bogotá que hablar de un municipio del Cauca o Choco, el cual dependerá su accionar en gran medida, de las transferencias del orden nacional para hacer inversiones, con graves problemas de violencia, baja capacidad productiva, etc.

Otro factor que se debe analizar en la formulación e implementación de políticas públicas en nuestro país es la injerencia del sector privado en actividades propias del estado, como es la prestación de servicios públicos domiciliarios o el servicio de salud, educación, debido a que muchas teorías de las políticas públicas se sustentaron en la existencia de un estado fuerte proveedor de servicios (ahora Estado regulador). Al respecto Cuervo (2007) señala que aplicar políticas públicas en nuestro país es bastante complejo a diferencia de otros contextos, por ejemplo, tenemos grandes políticas a nivel de planes de desarrollo, que deben ser desarrolladas por diferentes niveles del gobierno nacional,

departamental, municipal, por medio de acciones más específicas las cuales no responden siempre a las capacidades o realidades propias de cada territorio.

A nivel territorial no hay una clara definición en la relación sectorial/territorial de que hablan Müller (2002), políticas por ejemplo de educación y salud dependen su autonomía de su capacidad institucional y de recursos. Hay entidades territoriales como Bogotá con una política pública en educación autónoma, mientras que la gran mayoría de municipios son políticas públicas rígidas con un campo de acción muy limitado de acuerdo con lo que defina el gobierno Nacional.

Finalmente, Cuervo (2007) menciona que, aunque la autonomía en la formulación de políticas territoriales no es del todo clara, en más del 80% de los municipios la adopción de toma de decisiones públicas bajo un modelo de políticas públicas dependerá directamente del Gobierno Departamental o Nacional.

Un análisis histórico institucional reafirma lo anterior y demuestra el poco impacto de las políticas públicas en muchos sectores debido a su centralismo. Hay un término acuñado por North (1995), conocido como el *"Pathdependency",* el cual significa que; el pasado pesa sobre el presente. Teóricos que han hecho este análisis al desarrollo de las políticas públicas en nuestro país como Durán (1998), afirma que el Estado Colombiano se ha construido a partir de un conjunto de elementos; políticos, económicos y culturales que han orientado el actual sistema institucional: La tradición centralista e intervencionista de la colonia, el pensamiento político y económico del siglo XIX y el Cepalismo, transformaron nuestra cultura y marcaron fuertemente el desarrollo de nuestra historia configurando de una forma particular nuestras normas, reglas y conductas. Se impuso el sistema institucional que regía en España para esta época; el sometimiento al poder absoluto del rey, la evangelización católica, así como el sistema feudalista y el poder de la tenencia de la tierra.

Con la independencia la estructura señorial y autoritaria establecida en los gobiernos coloniales no se abolió. Los dirigentes poscoloniales no lograron consolidar

una institucionalidad autónoma y coherente, su pensamiento sobre el Estado era muy divergente y distante de la realidad colombiana, implantaron malas copias de modelos europeos; unos a favor de un régimen descentralizado y pluralista y otros que favorecen tendencias centralistas, construyeron un pensamiento complejo sin una orientación institucional clara, que terminó instrumentalizado el poder del Estado a favor de intereses particulares en contra del bienestar general. (Durán,1998).

Por lo anterior, en Colombia se ha construido un marco institucional rígido centralista y clientelar, para cada problema se ha creado una nueva norma sobre el deber ser, sin tener presente la realidad empírica de los agentes económicos y políticos, se ha construido una estructura social, económica y política en abstracto restringiendo la competencia y posibilitando la participación de los *rent seekers* en la toma de decisiones (Durán,1998).

Según Durán (1998) a pesar de Colombia ser un país rico en recursos naturales de tener una ubicación geográfica privilegiada y de presentar unas buenas tasas de crecimiento económico durante muchos años, el aumento del gasto público no se ha visto traducido en términos de impacto y mejoramiento de la calidad de vida sobre todo de los más pobres, porque su arreglo institucional no lo ha permitido. Los esfuerzos de muchos gobiernos han fracasado porque sus políticas no responden a la realidad, desde el nivel central se establece una serie de lineamientos sobre el deber ser que no logra materializarse en las regiones porque se desconoce la realidad empírica de los agentes y en lugar de mejorar la gestión pública lo que se observa es el detrimento de muchos sectores por la permanencia de esquemas muy rígidos que han marcado nuestra institucionalidad desde la colonia y que han impedido la incursión de la competencia y los incentivos al buen desempeño del sector público.

10. Modelos de Análisis de las Políticas Públicas

La concepción de la ciencia política se ha perfeccionado y extendido hoy en día mucho más que en cualquier otra época de la historia, reconociendo el hecho de que los científicos

sociales no son los únicos que pueden contribuir a su desarrollo. Los especialistas en teoría social y sicológica han perfeccionado indudablemente el análisis del proceso de las políticas públicas. (Lasswell, 2000).

Para el estudio de las políticas públicas no existe una única receta, la ciencia política ha descubierto gracias a otras disciplinas como la economía o la sociología modelos explicativos de las políticas públicas tales como el Modelo Retórico, Racional y Secuencial. Cada uno contiene una serie de elementos que dan cuenta de la forma ideal para desarrollar un proceso de análisis de las políticas públicas. Se presenta un breve repaso por los otros dos modelos para ilustración del lector.

10.1. Modelo Retórico

El modelo retórico se establece sobre la base de los paradigmas positivistas y neopositivistas de las ciencias sociales desarrollados por Augusto Comte, estos son herencia de la ilustración y dice que los hechos percibidos son reales y objetivos y pueden ser entendidos mediante la investigación empírica experimental, para el positivista, la realidad es directamente asequible y está determinada por leyes de causalidad que pueden ser descubiertas. A pesar de ser abandonada esta teoría prácticamente por las Ciencias Sociales, conoció una renovación mediante el neopositivismo (en particular con la teoría del *Public Choice- factores racionales en la selección por intereses materiales de cada individuo*) preferida por muchos analistas de políticas públicas. Esta insiste en la importancia de la medición de los hechos mediante la construcción de indicadores y hace uso de una mayor formalización matemática, que permita ayudar a tomar una decisión en materia de políticas públicas (Roth, 2010).

Se han creado dos corrientes del modelo retórico los incrementalistas los cuales afirman que Implementación de las políticas públicas en la negociación entre varios grupos organizados que persiguen intereses particulares y los *Utilitarista* quienes le dan mayor importancia al análisis costo-beneficio como método de valoración de las alternativas de políticas (Roth, 2010).

10.2. Modelo Racional

En relación con el segundo modelo de estudio de las políticas propuesto por Roth (2010) tenemos que es una de las teorías más difundidas en la actualidad. La teoría de la elección racional considera la política pública bajo el ángulo de un problema de acción colectiva. Este modelo se ha convertido en el criterio predominante en el estudio de las políticas públicas muy por encima del resto de modelos.

El Public Choice sigue tres principios fundamentales:

- Los individuos se comportan y toman sus decisiones de manera racional, únicamente en consideración de sus intereses personales y buscan optimizar los beneficios de sus decisiones.

- Individualismo metodológico el cual se entiende como las sumas de las partes que forman un todo.

- Hace una distinción entre bienes privados producidos por el mercado y los bienes públicos, que emanan de los servicios públicos y las administraciones. Se hace una identificación de los bienes públicos aplicando métodos como son los costos y la asignación de estos a sus beneficiarios. Otro punto de análisis de las teorías de la public choice es la asignación de esos recursos públicos, los cuales por definición son limitados. Esta teoría afirma que los individuos son polizones, que aprovechan las ventajas de los bienes colectivos, llegando al punto de servirse de ellos para sus intereses personales. (Roth, 2010).

La elección racional propone a la vez una “serie de teorías” y de “modelos explicativos, la teoría de la elección racional considera que el comportamiento de los actores se caracteriza por la maximización de utilidades (o intereses). Los actores son seres racionales

y capaces de ordenar sus preferencias. Además, actúan de forma independiente de otros actores, buscando siempre maximizar sus intereses. La teoría de la elección Racional o Public Choice se centra en analizar el diseño institucional (normas formales e informales) su ángulo de visión es la ciencia económica adoptando de estos conceptos como son; costos de transacción, teoría de los juegos, contrato, rent-seekers, etc. Esta teoría es particularmente utilizada por las instituciones multilaterales de desarrollo como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) o el Banco Mundial para impulsar políticas que impulsen reformas a los Estados.

10.3. Modelo Secuencial

Para el presente trabajo se utilizará el presente modelo por su facilidad de comprensión, síntesis y la utilidad pedagógica para la investigación que se desarrollará por su aplicabilidad. El cual es sugerido inicialmente por Lasswell (1956) y luego desarrollado por Charles O. Jones (1970) el cual consiste en dividir el proceso de la política pública en etapas o fases, para ello se propone un marco de análisis en 5 Etapas:

a) Definición del problema
b) Construcción de la agenda,
c) Formulación (La decisión y legitimación),
d) Implementación
e) Evaluación

El análisis secuencial dice Muller (2002) no debe ser un sistema mecánico, pueden ser secuencias paralelas que interactúan unas con las otras y se modifican continuamente.

10.3.1. Fases o etapas de Análisis de una Política Pública

En el presente trabajo se pretende construir un marco de análisis el cual busca identificar si la política pública de migración en Colombia cumple con las etapas del

modelo secuencial propuesto por Lasswell (1956) al momento de desarrollar una política pública, por tal motivo se explicará detalladamente que significa cada una de las fases propuesta por Lasswell (1956) y luego desarrollada por otros autores contemporáneos como Roth (2010).

a) Definición del Problema

Un problema no es un dato objetivo. "Es una construcción que resulta del conjunto de las luchas que los actores sociales y políticos libran para imponer una lectura de un problema que sea la más ventajosa posible para sus intereses (entendidos en un sentido amplio)." (Roth, 2002, p. 58).

Según Becker (1993), reconoce que un problema es público cuando existen dos factores:

- Muestra de carencias objetivas en la sociedad (evidente)
- Cuando los actores con poder califican la situación como problema público. (Concejo)

En cambio, para Aguilar (2000), un problema es "resultado de una cadena causal compleja de factores sociales y también resultado de la evolución de las percepciones y valoraciones de una sociedad. En consecuencia, el problema que una política quiere resolver implica y exige conocer el entorno socioeconómico y cultural del que forma parte, por el que existe y está determinado, así como el proceso histórico del que es efecto y momento de su tendencia." (p 49).

"Lenoir (1989, pp.78-98) distingue así tres fases en la construcción de los problemas. Primero se necesita que haya una transformación en la vida cotidiana de los individuos originada por cambios sociales que afectan de manera diferenciada a los grupos sociales. […] Sin embargo, esta tensión inicialmente vivida como un problema privado, individual, tiene que transformarse en un problema social (colectivo), y entonces el problema tiene que encontrar una formulación pública, lo cual se constituye en la segunda fase […]. Finalmente, una vez reconocido el problema como un problema social y formulado como

tal, se busca su institucionalización; es decir, el reconocimiento de la necesidad de una intervención pública (o política) que se traduce generalmente en leyes y reglamentos." (Lenoir, 1989, pp. 78-98, como se citó en Roth, 2002, pp. 58-59).

Hay un esquema analítico sencillo, en forma de preguntas, que propone Roth (2002) las cuales pueden ayudar a cuestionar la realidad del problema en sus dimensiones más pertinentes para el analista. Como se plasma a continuación:

La naturaleza. ¿En qué consiste el problema?

Las causas. ¿En qué condiciones surgió el problema y cuáles son sus causas? ¿La normatividad existente sobre el tema genera problema?

La duración. ¿El problema es duradero o pasajero?

La dinámica. ¿Es posible observar una evolución del problema (ciclos, regularidades, agravación)?

Los afectados. ¿Quiénes son los afectados por el problema y de qué modo lo están (directa e indirectamente)?

Las consecuencias. Si no se interviene, ¿qué sucedería a los afectados y a los demás?". (p 60).

"En este sentido, Cobb y Elder (1972) consideran que existen tres condiciones para que un problema logre su inscripción en la agenda gubernamental. La primera es que el tema tiene que ser de competencia de las autoridades públicas, es decir, que se percibe a las autoridades públicas como capaces u obligadas a hacer algo. La segunda condición es que la distancia entre el deber ser y el ser resulte suficientemente acentuada como para exigir una acción política. La última condición es que el problema tiene que presentarse bajo un código o lenguaje adecuado (técnica, ideológica y políticamente) para que la autoridad pública pueda tratarlo". (Meny & Thoenig, 1992, pp.123-124, como se citó en Roth, 2002, p.61).

b) Construcción de la Agenda

"El término agenda se utiliza para indicar "el conjunto de problemas percibidos que necesitan un debate público, o incluso la intervención (activa) de las autoridades legítimas"". (Padioleau, 1982, p.25, como se citó en Roth, 2002, p.57).

"De manera intuitiva es claro que no todos los problemas terminan en la agenda pública (o política); lo cual significa que existen condiciones de acceso, y por lo tanto mecanismos de exclusión, a la inscripción en la agenda." (Roth, 2002, p- 57).

Según Roth (2010), un problema para que pueda estar inscrito en la agenda pública debe cumplir con tres condiciones:

- Unas elites (Sindicatos, gremios, empresarios), unos ciudadanos que pueden estar más o menos organizados que perciben e impulsan.

- La acción del problema debe estar en la esfera y ser competencia de las autoridades políticas.

- Se espera la intervención de la sociedad política, incluyendo la opción de no hacer nada.

Los mediadores (empresarios políticos) juegan un papel muy importante porque son los que traducen el lenguaje de la sociedad en un lenguaje de la acción política y en formular el problema en un lenguaje aceptable por las elites políticas. El decisor político solo controla parcialmente el proceso porque en una medida muy amplia queda en manos de los burócratas encargados de preparar el programa (Roth, 2010).

Es posible especificar las agendas según las instituciones; por ejemplo, se puede distinguir la agenda gubernamental, la agenda legislativa, la agenda administrativa, etc. Habría también posibilidad de hablar de una agenda formal y de una agenda informal «oculta»: los temas que figuran públicamente como tareas de las instituciones no son necesariamente los que se trabajan." (Roth, 2002, pp. 57-58).

Para Chevallier (1986) hay tres tipos de actores que tratan de acceder a una agenda pública, según su posición estructural en la sociedad y que cumplen con una tarea de intermediación entre la sociedad y el Estado y estos son: los mediadores políticos, los mediadores sociales y los mediadores administrativos.

"Los primeros son los partidos políticos y los gremios o grupos de presión. […] Los segundos, los mediadores sociales, son los representantes particulares que, por su posición estratégica o por su aura personal, disponen de una legitimidad social importante. […] Por último tenemos a los funcionarios públicos quienes también pueden convertirse en portadores de demandas del medio en el cual intervienen en su labor administrativa o para sus intereses propios." (Roth, 2002, pp. 62-63).

c) Formulación (La decisión y legitimación)

En relación con la etapa de formulación de una política pública, si bien es cierto que formalmente el Gobierno toma decisiones en materia de políticas públicas, la realidad es que en este proceso puede intervenir un número plural de actores, (políticos, administrativos, sociales, económicos, científicos, morales, etc.) los cuales influyen a partir de sus intereses y recursos tanto materiales como ideológicos. La presencia de esa magnitud de actores explica porque las decisiones no son siempre las más racionales o las más coherentes sino el resultado de la confrontación entre actores. Análisis para la toma de decisiones

Según Roth (2010) el ciclo de toma de decisiones tiene las siguientes etapas:

- Formulación de soluciones: Durante esta etapa se establece un proceso de análisis del problema, de búsqueda de argumentos y contra argumentos, de propuestas y de indagación acerca de las consecuencias posibles de tal o cual solución.

De forma simultánea y mediante un proceso de selección; la cantidad de alternativas se van reduciendo a una sola, imponiéndose la mejor o la más factible. Por lo general

la selección es el resultado de una actividad política en la cual los actores entran en conflicto, amenazan, buscan aliados, chantajean, negocian acuerdos, juegan con sus capacidades comunicativas, de propaganda, de movilización, de información, etc. En este proceso pueden ingresar expertos en lobbing o cabildeo. En todo caso no es un proceso ordenado y lineal.

- Legitimación de la solución: Un actor especifico llámese; presidente, ministro, gobernador, alcalde, etc. Toma la decisión la cual se constituye en un acto que está cargado de simbolismos, lo que antes era simplemente una opción, se transforma a una norma oficial revestida de toda la autoridad y la fuerza. La administración podrá valerse de esta decisión para exigirle uno u otro comportamiento a sus administrados. Este se constituye en el gesto más visible del actor que ostenta el poder legal y legítimo de decidir.

  En relación con la toma de decisiones que debe hacer quien desea implementar una política pública, afirma Roth (2010:88) que existen diferentes modelos que ayudarían a comprender mejor este proceso entre ellos tenemos los siguientes:

- Modelo de la decisión racional: En este modelo se requiere la mayor cantidad de información posible, se determinan los objetivos y valores, se busca siempre la decisión más óptima.

- Modelo de la racionalidad Limitada: Se deriva de la crítica que hacen varios teóricos al modelo anterior, señalando que el modelo racional no es del todo aplicable por varias razones: La información de la cual se dispone no siempre es completa, los costos que implica una u otra decisión, los intereses y valores que le da cada actor participante. Por las limitaciones objetivas y racionales que existen en la toma de decisiones el actor termina tomando la que más satisfactoria, la que se ajuste a sus intereses; sin importarle si deviene en un bienestar colectivo. Por lo general se elige la más conveniente y, cuya implementación ha funcionado en otras partes.

- Modelo Incremental o de Ajustes Marginales: Este modelo es poco racional y más instintivo de comparación entre las soluciones empíricas. No se trata de deducir sino de aprender de la realidad. Además, trata de evitar las discusiones con los demás que puede generar el debate de las alternativas y centrarse en buscar soluciones pragmáticas en concreto, porque es muy difícil conciliar valores.

- Modelo de la Anarquía Organizada: Representa la antítesis del modelo de racionalidad absoluta. Lo que existe en la toma de decisiones públicas es la ambigüedad y confusión. Los procesos de decisión son complejos y en gran parte meramente simbólicos los dirigentes no toman decisiones por si solos, siempre requieren de coaliciones.

- Modelo de Public Choice: Este modelo trata de aplicar la teoría económica en el terreno político. Este modelo se centra en el estudio de la teoría del estado, las reglas electorales, los partidos políticos, la burocracia, etc. (Los mismo que estudia la ciencia política). Las premisas de este modelo es el individualismo metodológico y el homo económicas. Se consideran a todas la organizaciones y grupos como la suma de individuos (Estos tienen básicamente un comportamiento egoísta, racional y maximizador de sus intereses), esta teoría refuta la idea altruista de los individuos por la búsqueda del interés público o común. Desarrollan también la idea del buscador de rentas y del neoinstitucionalismo.

d) Implementación

La Etapa de la implementación se convierte en la etapa más importante para los beneficiarios de una política pública, porque es en esta donde se materializa la decisión y se transforma en hechos reales, palpables y concretos. Incluso en este punto se ha encontrado grandes brechas entre la decisión y la realidad de su aplicación separando la teoría de la práctica. La discusión sobre la política pública ha centrado el problema en un

carácter eminentemente técnico, esto se refiere a un problema de capacidad administrativa y de gerencia.

Roth (2010) señala que existen dos enfoques para la implementación de una política pública; el primero se llama top- down, corresponden a la concepción tradicional del trabajo administrativo que se desarrolla de arriba hacia abajo. En otras palabras, este enfoque presupone que existe una clara separación tanto conceptual como temporal, entre la formulación y la decisión de la política de un lado y del otro la implementación de las decisiones. La segunda concepción toma la dirección opuesta y se llama bottom-up es decir de abajo hacia arriba, se trata de construir una política pública poco a poco de manera ascendente donde los beneficiarios de esta juegan un papel más activo.

e) Evaluación

"La evaluación es entendida como una práctica seria de argumentación basada en una información pertinente, permite precisamente opinar de manera más acertada, con menos subjetividad, acerca de los efectos de las acciones públicas. Su importancia es aún mayor cuando las instituciones y los gobiernos contemporáneos tienden a fundamentar su legitimidad no sólo en la legalidad de sus decisiones, sino en lo que hacen, es decir, en resultados." (Roth, 2002, p. 135).

"La evaluación tiende a constituirse como una nueva disciplina en el ámbito del análisis de políticas públicas "que se ocupa de recolectar, verificar e interpretar la información sobre la ejecución y eficacia de las políticas y programas públicos"". (Majone, 1997, p. 214, como se citó en Roth, 2002, p. 137).

Para Duran (1999) la evaluación de políticas públicas constituye una herramienta para encarar los tres principales retos de los gobiernos democráticos contemporáneos: comprender, comunicar y controlar." (Duran, 1999, pp. 170-172, como se citó en Roth, 2002, p. 142).

Según Roth (2002) se pueden distinguir tres tipos de evaluaciones a una política pública: La evaluación que se realiza antes de una acción es la evaluación ex ante, la que acompaña la puesta en marcha de la acción pública se conoce como evaluación concomitante o continua, y la que se realiza posteriormente a la ejecución de la acción es reconocida como evaluación ex post (p 142*)*.

Finalmente, a manera de conclusión se puede afirmar que toda política pública es una intervención del Estado, orientada abordar un problema público, con el fin de resolverlo, mitigarlo o detenerlo. A su vez un problema público es una situación que afecta el bienestar de las comunidades y que es reconocido por los actores gubernamentales (Cuervo, 2015).

11. Migración

Se considera pertinente una aproximación al fenómeno de migración mediante una revisión teórica y conceptual del término. También hacer una revisión histórica del fenómeno para entender sus orígenes pasando por el análisis de la migración en nuestro continente con énfasis en el caso venezolano por ser el más representativo hoy en día en nuestro continente y uno de los más importantes del mundo que además afecta de manera directa a la política internacional de Colombia. Al final del capítulo se hará una revisión normativa de lo dispuesto por el marco regulatorio internacional y nacional para abordar este fenómeno a fin de entender si en Colombia existe una verdadera política pública que reconozca y garantice los derechos de los migrantes no regulares y si esta es implementada desde el Gobierno Nacional o debe ser asumida por las entidades territoriales en el marco de sus funciones y competencias.

11.1. Los procesos de migración una revisión teórica del fenómeno

Se puede encontrar distintas definiciones acerca de la migración. Se entiende por migración el desplazamiento de personas de un país a otro. Las causas de la migración

pueden estar determinadas por fenómenos Sociales, Políticos, económico, culturales, religiosos, naturales, entre otros. (Gómez, 2010, p. 84). La anterior visión es compartida también por Ruiz, (2002) quien afirma que la migración son los desplazamientos de personas que tienen como intención un cambio de residencia desde un lugar de origen a otro de destino, atravesando algún límite geográfico que generalmente es una división político-administrativa. Los procesos migratorios se presentan como fenómenos multidimensionales que pueden afectar factores; sociales, condiciones de vida, nivel de bienestar, vivienda, educación- factores políticos -legislación, problemas políticos, persecuciones, beneficios fiscales- factores físicos -clima, medio ambiente, situación geográfica, calamidades-(Garcìa,2003). Ian Chambers (1994) afirma que "la migración implica un movimiento en el que el lugar de partida y el punto de llegada no son inmutables ni seguros. Exige vivir en lenguas, historias e identidades que están sometidas a una constante mutación" (p.19). Del mismo modo Oso (1998), relaciona el concepto con la ubicación geográfica, adicionando así otro elemento, y definiendo el concepto como el desplazamiento y cambio de residencia de una persona, que incluye el traslado de una división geográfica de carácter administrativa, dentro del mismo país, o fuera de él superior a 1 año. Arango (1985), es uno de los pocos autores que hace una distinción; manifiesta que hay diferencia entre emigrantes e inmigrantes, en cambio, para La Organización Internacional para las Migraciones-(OIM) un migrante es cualquier persona que se desplaza o se ha desplazado a través de una frontera internacional o dentro de un país, fuera de su lugar habitual de residencia independientemente de: 1) su situación jurídica; 2) el carácter voluntario o involuntario del desplazamiento; 3) las causas del desplazamiento; o 4) la duración de su estancia(ONU,2018).

Lo anterior demuestra que no existe una definición universal del término migrante, sin embargo, hay un elemento común que une a todas las definiciones; la migración se percibe como un complejo fenómeno de aspectos sociales, políticos, económicos y de seguridad que inciden en la vida cotidiana de los migrantes, el cual se manifiesta por el desplazamiento de la población humana, quien abandona su país de origen con el interés de permanecer o establecerse como residente en el país destino. (Ruiz, 2002). La Migración internacional expone la existencia de graves problemas económicos, sociales y políticos que influyen en el aumento de la migración a nivel internacional. (Roll y Castro, 2014

p.80). Es así como el proceso migratorio internacional genera un espacio de migración transnacional[1] que permite el desarrollo de experiencias en actividades sociales, económicas, culturales y políticas que trascienden los territorios del migrante (González, 2006). Por lo anterior es preciso detallar mejor el concepto de migrante por lo cual es pertinente conocer sus características, elementos, teorías y factores para brindar una claridad conceptual.

Lo primero que se debe definir es que se entiende por política migratoria: Según Mármora (2010), son todas las propuestas institucionales (leyes, resoluciones, decretos, directrices, acciones u omisiones) que determinado Estado desarrolla sobre la entrada, salida y/o permanencia de la población nativa y/o extranjera dentro de su territorio.

Màrmora (2002) hace una división de las políticas públicas orientadas hacia los migrantes: Políticas de retención de la población potencialmente migrantes, políticas de promoción migratoria, políticas de regularización migratoria, políticas de incorporación del inmigrante y políticas de retorno. De acuerdo a la clasificación anterior, es posible afirmar que las políticas migratorias tienen un carácter coyuntural, su formulación, implementación y evaluación dependerán del contexto particular de cada Estado.

En este sentido La OIM (2004) ha establecido cuatro tipos de migración:

- Migración espontanea: "Movimiento de personas o grupo de personas que inician y realizan sus planes de migración, sin asistencia. Por lo general, esta migración es causada por factores negativos en el país de origen y por factores atractivos en el país de acogida; se caracteriza por la ausencia de asistencia del Estado o de cualquiera otro tipo de asistencia nacional o internacional".

- Migración forzosa: "(...) Movimiento de personas en el que se observa la coacción, incluyendo la amenaza a la vida y su subsistencia, bien sea por causas naturales o humanas. Por ejemplo, movimientos de refugiados y de desplazados internos, así

1 La OIM entiende por migración internacional los avances en el transporte, las tecnologías de la comunicación, el flujo de información, competencias y remesas que vinculan lugares y personas a nivel mundial

como personas desplazadas por desastres naturales o ambientales, desastres nucleares o químicos, hambruna o proyectos de desarrollo".

- Migración individual: "Caso en el que la persona migra individualmente o como grupo familiar. Algunos movimientos son por lo general autofinanciados; otras veces son patrocinados por otros individuos, organismos o gobiernos, en oposición a programas de migración masiva".

- Migración ordenada: "Movimiento de personas de su lugar de residencia a otro, respetando la legislación que regula la salida y el viaje del país de origen, el tránsito y el ingreso en el territorio del país de tránsito o receptor".

- Migración de retorno: "Movimiento de personas que regresan a su país de origen o a su residencia habitual, generalmente después de haber pasado por lo menos un año en otro país. Este regreso puede ser voluntario o no. Incluye la repatriación voluntaria".

Partiendo de este punto, es necesario conocer la distinción entre el concepto de refugiados y migrante el primero recibe un tratamiento especial y diferente según principios del derecho Internacional; Por lo general son personas que huyen de su país de origen por amenazas a su integridad causado por conflictos bélicos, persecución política o religiosa. ACNUR, afirma que los términos "refugiado" y "migrante" son distintos, por la necesidad de preservar con exactitud la naturaleza y causas de movimientos de refugiados y las respectivas obligaciones adquiridas por los organismos internacionales que les son favorables.

Con respecto a los migrantes, ACNUR los define como personas que han salido de su país en busca de oportunidades. En ocasiones, provienen de países en pobreza extrema y pueden llegar a jugarse la vida para entrar en un país con el fin de trabajar. A diferencia de los refugiados que son personas que huyen de conflictos armados, violencia o persecución y se ven por ello obligadas a cruzar la frontera de su país para buscar seguridad.

La Organización Internacional para las Migraciones- OIM, ha establecido cinco tipos de migrantes según la condición de la persona:

- Migrante Calificado: Es aquel migrante trabajador el cual recibe un tratamiento preferencial en el país receptor, este migrante tiene menos restricciones en comparación con los otros migrantes en relación con su estadía y reunificación familiar.

- Migrante Documentado: Es aquel que ingresa legalmente a un país y permanece en él de manera formal.

- Migrante Económico: Es la persona que deja su lugar de domicilio y residencia en busca de un mejor nivel de vida.

- Migrante Irregular: Son aquellas personas que permanecen en un país de manera ilegal, infringiendo las normas de admisión del país, también se presenta esta condición cuando la persona habiendo ingresado legalmente, pierde su estatus legal y busca permanecer en el país.

- Trabajador de Temporada: Es aquel migrante que tiene un trabajo temporal y que depende de las condiciones estacionales y solas realiza ese trabajo en ciertas condiciones del año. Esta figura está reconocida por la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios (Art 2 (2) (b), 1990).

12. Teorías de la Migración.

Ahora en relación con los enfoques de migración; diversas teorías han aportado elementos al estudio de la migración, aplicando principios y derechos. Al respecto Micolta (2005) señala tres teorías explicativas de la migración: La teoría Neoclásica de la cual surge la teoría de factores Push- Pull y la teoría con perspectiva histórica – cultural.

a) Teoría Neoclásica

La teoría Neoclásica estudia el fenómeno de la migración a partir de dos principios: primero el hombre es sedentario por naturaleza y por razones económicas, segundo la decisión de migrar se da manera racional. De acuerdo con esta teoría la migración es un proceso que obedece a decisiones individuales mediadas por la relación costo- beneficio del individuo. Esta teoría afirma que la migración afecta parte de los agregados macroeconómicos de los países; como son los salarios. Porque los migrantes van de países con salarios bajos a otros con mejores salarios, lo que genera que en el país receptor el flujo de nuevos trabajadores jalone los salarios hacia abajo, mientras que en los países emisores de migrantes los salarios tienden a aumentarse por la disminución de la oferta de mano de obra. Todo lo anterior causa un equilibrio natural, esta teoría considera que la migración es un elemento auto regulador del sistema capitalista. (Micolta, 2005)

b) Teoría del Push- Pull

Esta teoría se conoce también como teoría migratoria económica, porque su énfasis recae en motivaciones económicas regidas por las leyes de oferta y demanda. Ravenstein (1885), se caracteriza por ser el pionero de la teoría de la migración bajo un método empírico de pensamiento científico social, donde expone como principal motivación del migrante la búsqueda de mayores ingresos y el deseo de obtener mejores condiciones de vida. Según el autor, las principales migraciones se presentan desde las zonas rurales hacia las zonas comerciales e industriales. Este modelo explica la interacción recíproca entre causa de atracción (pull) la cual es ofrecida por el lugar destino, frente a la causa de expulsión (push) del lugar de origen.

Lee (1966) es otro autor que estudia las migraciones bajo el modelo push and pull, quien afirma que existen causas de atracción y rechazo en los lugares de origen y destino

del migrantes las cuales se ven obstaculizadas por los costos, las distancias o lazos afectivos del proceso migratorio.

Así mismo, la nueva teoría económica de la migración busca explicar los hechos migratorios como la consecuencia de una decisión colectiva: grupal, familiar o de amigos, en la que los integrantes del grupo migran con el fin de aumentar sus ingresos y encontrar mejorar sus condiciones económicas (Massey et al.,1993).

Bajo este enfoque el trabajo que realizan los migrantes se diversifica para disminuir los riesgos individuales en caso de una crisis económica que atraviese algún miembro de la colectividad. Esta teoría tuvo su origen en los años 80 con los postulados de Taylor y Bloom quienes sostenían que migrar en grupo contribuía no solamente a mejorar sus condiciones económicas sino también aumentar su estatus social.

c) Teoría histórico-estructural

De otra parte, existe la teoría histórico-estructural o conocida también como la teoría de los mercados laborales. En esta teoría adopta postulados de la teoría marxista y afirma que los movimientos migratorios no son coyunturales, sino estructurarles, dados por la división de trabajo que surge del intercambio desigual entre las economías de los países, conocida con el nombre de centro periferia (Micolta, 2005).

Esta teoría del mercado de trabajo fragmentada es liderada por Piore (1979), quien afirma que:

> "La migración está impulsada por la demanda y se construye en el seno de la estructura económica de las sociedades avanzadas. En el capitalismo moderno el mercado de trabajo es desigual, donde existen dos sectores. Un sector primario que ofrece estabilidad, remuneración alta, beneficios generosos y buenas condiciones laborales; y un sector secundario que, por el contrario, se caracteriza por inestabilidad, remuneración baja, beneficios limitados y condiciones de trabajo desagradables o peligrosas (p.69).

También señala este autor que el movimiento migratorio se da por la demanda de mano de obra que existe en países industriales los cuales carecen de fuerza de trabajo suficiente. Ahora desde esta perspectiva Arango (2003), las economías requieren del migrante para que desarrollen trabajos que los nacionales no hacen. Algunos autores como Arizpe (1978) le dan el nombre a esta teoría como la teoría de la modernización, señalando que la migración de la población es causada por el desarrollo de países los cuales atraen grandes flujos migratorios de personas que emigran de países subdesarrollados en busca de una mejor calidad de vida.

Esta teoría se diferencia de las anteriores porque "Mientras que la teoría neoclásica considera la realidad social como un orden que tiende al equilibrio, para las teorías con perspectiva histórico estructural esta es el escenario de la lucha entre los diversos sectores sociales con intereses contrapuestos". (Micolta, 2005, p 69). Esta teoría se suscribe a la visión que analiza la realidad mediante el conflicto y la confrontación.

13. Capítulo 2. El Fenómeno de la migración en Colombia

La migración no es un fenómeno nuevo, todo lo contrario, se ha convertido en un pilar de nuestra civilización. La movilidad de los seres humanos es un proceso natural el cual ha permanecido a lo largo de la historia y se encuentra vinculado a momentos históricos y elementos internos de cada país. Durante los siglos XVI- XIX con el descubrimiento de América, se generó un gran movimiento de europeos y esclavos africanos, que terminaron por repoblar nuestro continente y crear nuevos pueblos. Se estima que hubo un flujo de personas que esta entre 10 y 20 millones. Esta Migración respondía a las necesidades del momento como era el auge del comercio entre ambos continentes y el nacimiento del capitalismo (Cepal, 2002).

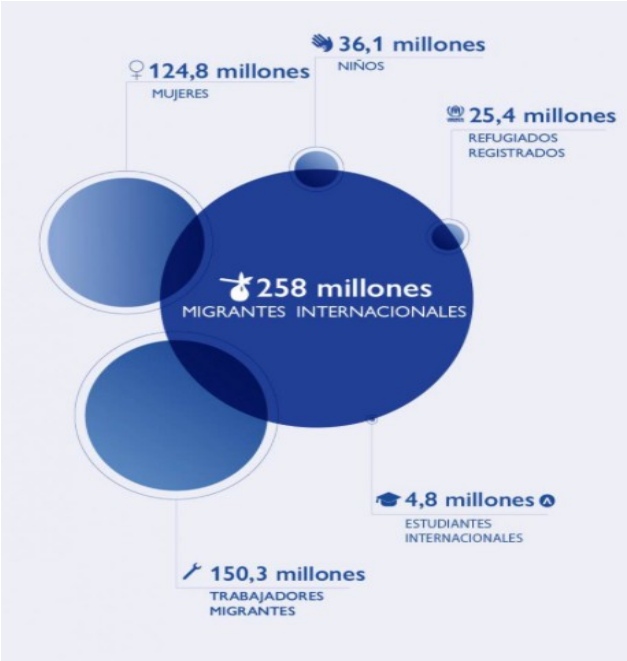
Los desplazamientos territoriales del hombre han sido parte de su propia historia; agudizados en determinados periodos, atenuados en otros; han estado condicionados por

diferentes factores de naturaleza ambiental, demográfica, económica, cultural, religiosa y sociopolítica. Así, la formación de naciones, estados e imperios, de una parte, y las guerras de otra, han dado lugar a migraciones tanto voluntarias como forzadas (Sánchez, 2004 p.1).

En la actualidad la globalización y las Tecnologías de información y Comunicación – Tics han abierto las fronteras de los países, emitiendo la creación de una red del conocimiento mediante la interacción e intercambio de experiencias de ciudadanos con distintas culturas. Lo anterior ha generado una serie de retos para los estados en términos de su política internacional debido al proceso de desfronterización de tipo social, económico, político y cultural.

La migración se ha convertido en una tendencia que va en aumento. Se estima que una de cada siete personas en el mundo es un migrante. En el mundo hay aproximadamente 258 millones de migrantes internacionales, más 740 millones de migrantes internos, las mujeres representan casi la mitad de los migrantes internacionales, es decir el 48% de estos. Asimismo, se estima que hay 36,1 millones de niños migrantes, 4,4 millones de estudiantes internacionales y 150,3 millones de trabajadores migrantes. En relación con los continentes tenemos que: Asia acoge el 31% de la población de migrantes internacionales, Europa el 30%, las Américas acogen el 26%, África el 10% y Oceanía el 3% (ONU, 2018).

Ilustración 1. Población de los Migrantes Internacionales



Fuente: Centro de análisis de datos sobre la Migración Mundial (2018)

Lo anterior demuestra que ningún Estado en el mundo está exento de este fenómeno. Los desplazamientos de la población afectan a todo el mundo, razón por la cual los países a través de las Naciones Unidas han decidido estrechar relaciones de cooperación y establecer estrategias para enfrentar esta problemática que se padece a nivel mundial en los cinco continentes, en gran medida por las crisis políticas y económicas que viven los países con gobiernos inestables que fomentan el odio y la beligerancia entre connacionales.

Ilustración 2. Principales crisis migratorias en el mundo

Fuente: Organización Internacional para las Migraciones- OIM (2018)

En el año 2016, por primera vez la Asamblea General de la ONU centró su atención en los grandes desplazamientos de migrantes y refugiados con el propósito de determinar acciones más humanitarias y coordinarlas entre los países miembros. Los Estados Miembros adoptaron en conjunto la declaración de Nueva York para los refugiados y migrantes, la cual ratifica el compromiso de los países en la protección de los derechos de los migrantes y se comprometen a proteger su seguridad, dignidad y libertades, independientemente de su estatus migratorio. De esta misma manera acordaron cooperar en la elaboración de un pacto mundial para la migración segura, ordenada y regular. El pacto aborda temas relacionados con el fortalecimiento de los derechos laborales de los trabajadores migrantes, la estadística sobre los migrantes para la formulación de política pública y establece mecanismos de cooperación para tratar los casos de migrantes desaparecidos (ONU, 2018). En 2015, la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) desarrolló un Marco de Gobernanza de la Migración para ayudar a los Estados a definir los elementos esenciales que constituyen la base necesaria para una “política de migración bien gestionada” a nivel nacional.

En relación con América Latina, los procesos migratorios son cada vez mas intensos. A comienzo del presente siglo la migración de los latinoamericanos se dirigía principalmente a países como Estados Unidos y España, siendo Ecuador y Colombia los países con mayor cantidad de ciudadanos que decidían dejar su país de origen. La inmigración a Estados Unidos cada vez es mayor, hasta 1960 había menos de un millón de inmigrantes latinos residiendo en este país, lo que representaba menos del 0,5% del total de la población residente en los Estados Unidos. A partir de ese momento la inmigración latinoamericana ha crecido de forma exponencial, por ejemplo, para el 2009 había 19 millones de inmigrantes de origen latino lo que representaba el 6,3% de su población total. En el caso de España 1 de cada 3 extranjeros residentes en este país, es de origen latinoamericano para este mismo periodo de año (2009), (Cepal, 2011).

Ahora bien, durante los últimos años del presente siglo, ha habido un cambio en los flujos migratorios latinoamericanos; se ha pasado a destinos intrarregionales. "La preponderancia del peso de los inmigrantes intrarregionales han pasado del 24% del total de los migrantes en 1970 al 63% en 2010" (Pizarro y Orrego, 2016, p.11). Así mismo afirma Pizarro y Rodríguez (2017) que; "la emigración intrarregional ha sido el rasgo dominante de la migración internacional en América Latina a contar en la segunda mitad del siglo XX". (p.10).

En este continente se presentan fenómenos de amplios flujos migratorios intrarregionales como los que se presentan en los países centro americanos como: Honduras, El Salvador y México hacia los Estados Unidos en lo que se ha denominado las "caravanas y en el caso del sur del continente, el éxodo masivo de población venezolana a causa de la crisis política interna que vive Venezuela, país del cual emigran cada vez más personas hacia destinos como Colombia, Brasil, Ecuador, Perú y Chile.

En cuanto a la migración venezolana, ha tomado dimensiones preocupantes para el continente americano y para el mundo, por ser un país que tenía una tradición distinta; durante varias décadas del siglo XX, Venezuela era uno de los países que más recibía migrantes de América del sur; ofrecía oportunidades de empleo y educación a extranjeros, pero en pocos años se convirtió en un país expulsor sin ningún tipo de experiencia o cultura migrante motivo por el cual no cuenta con una política de migración ni mucho menos con

redes de apoyo de ciudadanos en otros países que mitiguen la problemática del éxodo masivo de venezolanos.

Ilustración 3. Puente Santander ingreso venezolanos a Colombia

Fuente: Revista Semana (2018).

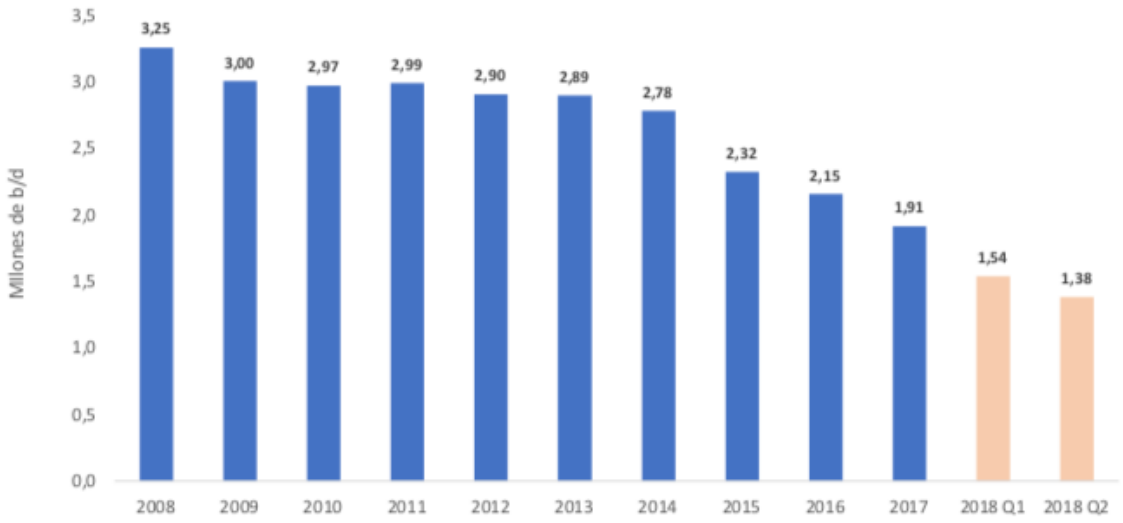
La actual crisis social que vive Venezuela es consecuencia del deterioro progresivo de su economía, sus indicadores macroeconómicos así lo demuestran. Según el informe "Perspectiva Económica Mundial" del Banco Mundial, se calcula que la economía venezolana en 2018 registró una contracción del 4,2%. Sostiene el informe que;

> "En 2017 Venezuela tuvo una recesión de 11,9% y fue más profunda de lo que se había pensado de acuerdo con el estudio. Mientras que América Latina y El Caribe creció 0,9% luego de dos años de contracción y países como Argentina y Colombia registraron crecimientos del producto interno bruto (PIB) real de 2,9% y 1,8% respectivamente, Venezuela tuvo una caída del -14,5%." (Bermúdez, Mazuera, Albornoz y Morffe, 2018, p. 5).

Además, el Banco Mundial señala que la economía venezolana entre el año 1990 a 1998 creció en promedio 3,4%, luego de 1998 hasta la fecha, es decir durante los últimos

20 años su crecimiento promedio fue de apenas el 1,2% anual. Por otra parte, el Fondo Monetario Internacional afirma que la crisis económica y humanitaria en Venezuela es cada vez mayor debido al colapso de la producción y explotación petrolera.

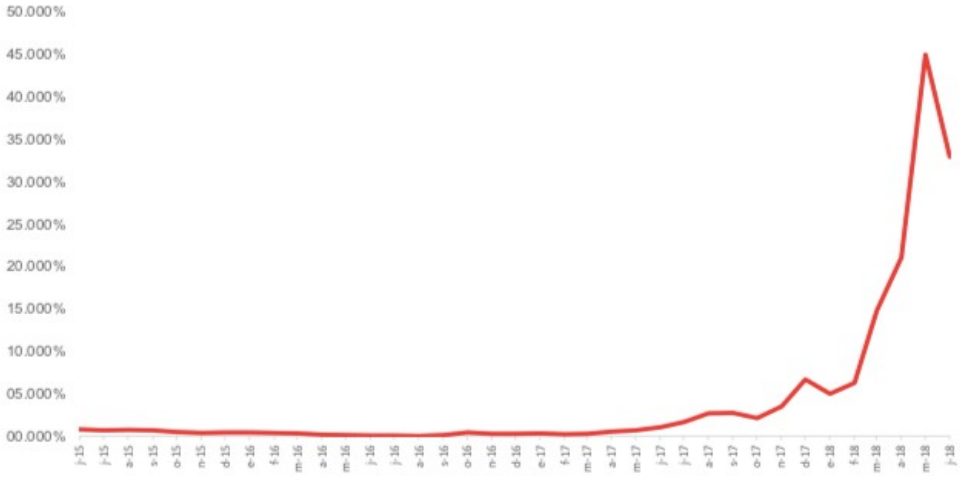
Ilustración 4. Producción Petrolera Venezuela



Fuente: Fedesarrollo Caculos -OPEC (2018)

El FMI estima que la inflación venezolana superará para el 2019 el 13,864% de inflación, situándolo como el país con mayor inflación en el mundo. De esta misma manera se estima que el PIB venezolano caerá un 6% para el presente año, siendo una de las peores caídas en muchas décadas en América Latina.

Ilustración 5. Inflación anual Venezuela



Fuente: Fedesarrollo Cálculos de acuerdo con Hanke y Bushnell (2017); Dolar Today, US Bureau of Labor Statistics.

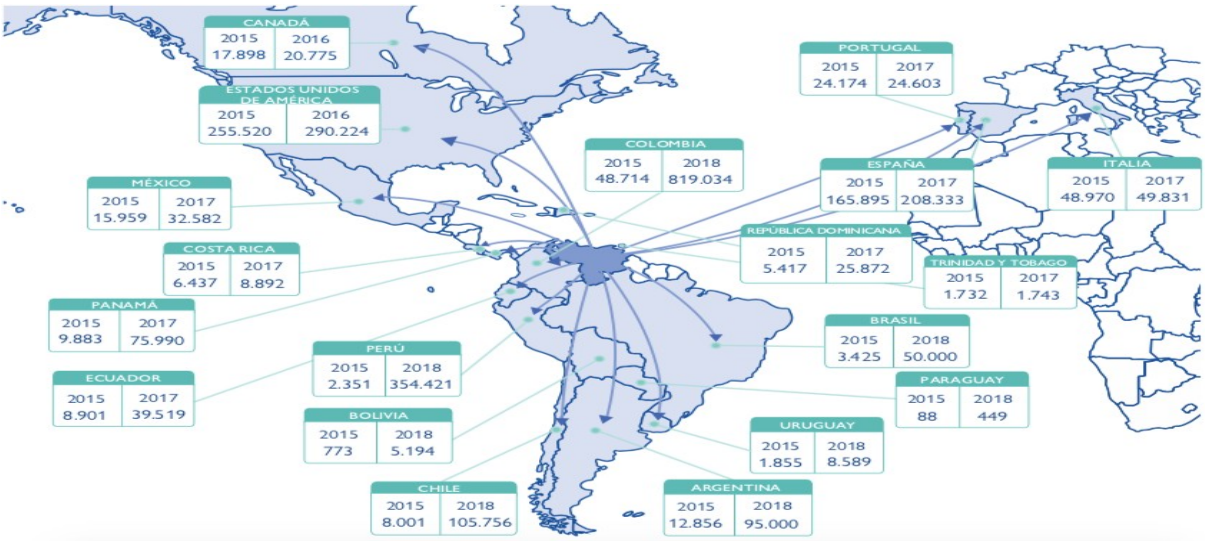
En este sentido la situación social y económica, sumado a las precarias condiciones de vida hace que los venezolanos busquen mejores condiciones de vida fuera de su país, según la Organización Internacional de Migración – OIM (2018), la emigración venezolana ha ido en aumento desde el año 2015 hasta la actualidad. Todo lo anterior se ve reflejado en las condiciones de vida de la población. De acuerdo con la Encuesta Nacional de Condiciones de Vida (ENCOVI, 2017) la pobreza en Venezuela pasó de un 48,4% en 2014 a un 87% en 2017, con un 61,2% de pobreza extrema. Lo mismo sucedió con el desempleo el cual pasó de 7,5% a un 9%, este aumento del desempleo en parte puede ser explicado por el cierre de al menos 500.000 empresas en los últimos diez años, según la publicación del Consejo Nacional del Comercio y los Servicios de Venezuela en la actualidad en este país operan apenas 250.000 empresas en comparación con las 830.000 que funcionaban en el año 2002 (Bermúdez et al., 2018).

Todo lo anterior puede entenderse como el causante del éxodo masivo de la población venezolana durante los últimos años, como lo menciona la teoría del Push and Pull hay una relación directa entre las causas de expulsión (push) del país de origen, en este caso la crisis social y política que atraviesa Venezuela y la atracción (pull) que ofrece el

país destino en este caso Colombia, la cual cuenta con mayor estabilidad política y mejores condiciones económicas para los migrantes venezolanos frente a su país de origen.

En relación con los flujos de los migrantes venezolanos, países como: Colombia, Perú y Estados Unidos son los mayores receptores, sin embargo Colombia se ha convertido en el país preferido para los venezolanos que salen su país, las razones son diversas entre ellas, la tradición histórica de ser países hermanos con características socioculturales muy similares, en las cuales existen familias de ambos países residentes en uno y otro país, otra característica particular es la amplia frontera que existe entre ambos países entre trochas y pasos legales suma 2.219 Kilómetros.

Ilustración 6. Migrantes venezolanos en el mundo



Fuente: Estimaciones destinos destacados 2017- 2018. OIM, Junio (2018).

El aumento masivo durante los últimos años de la migración venezolana a Colombia, ha traído consigo una serie de retos para este último, debido a que Colombia tradicionalmente no ha sido un país receptor de migrantes y por esta razón sus políticas han requerido de una serie de ajustes institucionales y legales para responder a la dinámica actual. Durante muchos años la política internacional de Colombia ha tenido una gestión separada de la emigración y la inmigración considerándolos como dos fenómenos aislados sin reconocer la importancia de la población migrante y sus derechos. Ha sido un enfoque sesgado y limitado con medidas de carácter temporal (Ciurlo, 2015).

No obstante Colombia no ha sido ajeno al reto que implica este éxodo masivo de población venezolana, por lo cual se ha puesto en la tarea de diseñar una política integral que responda a las demandas de servicios sociales y de derechos que reclama la población migrante, desde una perspectiva intersectorial y multidimensional para su gestión y desarrollo (Ciurlo, 2015).

13.1. El fenómeno de la migración en la normatividad Nacional.

Colombia ha tenido un largo proceso de desarrollo normativo migratorio, el cual se ha intensificado en los últimos años. Con el aumento de la migración venezolana el marco normativo ha requerido una serie de ajustes. En este acápite se hará una descripción general de la normatividad internacional, constitucional e interna que rige en Colombia para la atención al fenómeno migratorio.

13.1.1. Convenios y tratados ratificados por Colombia.

Convención de Viena sobre relaciones consulares suscrita el 24 de abril de 1963. Esta convención regula el establecimiento y ejercicio de las relaciones consulares y de las funciones, facilidades, privilegios e inmunidades relativos a las oficinas consulares y sus funcionarios. (Convención de Viena, 1963)

Artículo 28 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, señala que ″Toda persona tiene derecho a que se establezca un orden social e internacional en el que los Derechos y libertades proclamados en esta Declaración se hagan plenamente efectivos″. (Declaración Universal de los Derechos Humanos- DUDH,1948)

El 18 de diciembre de 1979, la Asamblea General de las Naciones Unidas, adoptó la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer, y señala en su artículo 1°, que la “discriminación contra la mujer" denotará toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o por resultado menoscabar o

anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad del hombre y la mujer, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política. Económica, social, cultural y civil o en cualquiera otra esfera". (ONU-ACNUDH, 1979).

Posteriormente, se aprueba la Convención Internacional de los Derechos del Niño, adoptada por la Asamblea General de la Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1989, adoptada en Colombia por medio de la Ley 12 del 22 de enero de 1991, en cuyo preámbulo se señala que los niños necesitan protección y cuidado especiales, incluso la debida protección legal, tanto antes como después del nacimiento, con especial consideración hacia aquellos que viven en condiciones excepcionalmente difíciles.(Convención Internacional de los Derechos del Niño-CRC, 1989)

En particular, mediante la Ley 146 de 1994, se aprueba la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, llevada a cabo en Nueva York el 18 de diciembre de 1990, la cual, en su artículo 30, establece que el acceso a las instituciones de enseñanza preescolar o las escuelas públicas de los hijos de trabajadores migratorios no se podrá denegar ni limitar "a causa de la situación irregular en lo que respecta a la permanencia o al empleo de cualquiera de los padres, ni del carácter irregular de la permanencia del hijo en el Estado de empleo." (Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares ,1990).

13.1.2. Constitución Política de Colombia

El artículo 100 de la Constitución Política establece que los extranjeros disfrutarán en Colombia de los mismos derechos civiles que se conceden a los colombianos. No obstante, la ley podrá, por razones de orden público, subordinar a condiciones especiales o negar el ejercicio de determinados derechos civiles a los extranjeros.

Así mismo, los extranjeros gozarán, en el territorio de la República, de las garantías concedidas a los nacionales, salvo las limitaciones que establezcan la Constitución o la ley.

De otro lado, en su artículo 13 de la Constitución Política, preveé que "El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados (...). El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental se encuentran en circunstancias de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ella se cometan"

Por su parte, el artículo 93 de la Constitución Política de Colombia, señala que los tratados y convenios internacionales ratificados por el Congreso, que reconocen los Derechos Humanos y prohíbe su limitación en los estados de excepción, prevalecen en el orden interno. Así, dispone que los derechos y deberes consagrados en esta Carta, se interpretarán de conformidad con los tratados internacionales sobre Derechos Humanos ratificados por Colombia.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos por medio de la Opinión Consultiva OC-18/03. "Condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados", del 17 de septiembre de 2003, opinó que "(…) los migrantes se encuentran en una situación de vulnerabilidad como sujetos de derechos humanos, en una condición individual de ausencia o diferencia de poder con respecto a los no migrantes (nacionales o residentes). (…) Esta situación conduce al establecimiento de diferencias en el acceso de unos y otros a los recursos públicos administrados por el Estado."

Bajo la misma opinión, señaló que: "está permitido que los Estados establezcan medidas referentes al ingreso, permanencia o salida de personas migrantes para desempeñarse como trabajadores en determinado sector de producción en su Estado, siempre y cuando sea acorde con las medidas de protección de los derechos humanos de toda persona" (OC-18, 2003).

En el ámbito nacional, la Corte Constitucional en Sentencia T-314 de 2016 estableció que los extranjeros: "(i) deben ser tratados en condiciones de igualdad respecto de los nacionales colombianos; (ii) tienen la obligación de cumplir la Constitución Política y las

leyes que rigen para todos los residentes en Colombia; (iii) tienen derecho a recibir un mínimo de atención por parte del Estado en casos de urgencia con el fin de atender sus necesidades básicas, especialmente las relacionadas con asuntos de salud".

13.1.3. Leyes y Decretos

Decreto 1239 del 2003, por medio del 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. (Ministerio de Relaciones Exteriores, Migración Colombia)

Del mismo modo el Decreto 2622 del 2009, establece el mecanismo sobre la expedición de visas, control de extranjeros en materia de migración y de igual modo el Conpes 3603 de 2003, aborda los lineamientos, estrategias y programas del gobierno nacional con el fin de potenciar el desarrollo de la población Colombiana residente en el exterior y los extranjeros que viven en el país. (Ministerio de Relaciones Exteriores, Migración Colombia)

Así mismo, el artículo 140 de la Ley 1873 de 2017[2], estableció que el Gobierno Nacional en atención a la emergencia social que se viene presentando en la frontera con Venezuela, diseñará una política integral de atención humanitaria y asignará los recursos en la vigencia fiscal a través de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres. En cumplimiento de dicha normativa, el Gobierno Nacional expidió el Decreto Nacional 542 de 2018[3], mediante el cual adoptó medidas para la creación de un Registro Administrativo de Migrantes Venezolanos en Colombia, diseñado y administrado por la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres —UNGRD, como insumo para el diseño de una política integral de atención humanitaria.

---

2 Por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Apropiaciones para la vigencia fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2018.

3"Por el cual se desarrolla parcialmente el artículo 140 de la ley 1873 de 2017 y se adoptan medidas para la creación de un registro administrativo de migrantes venezolanos en Colombia que sirva como insumo para el diseño de una política integral de atención humanitaria."

El Decreto Nacional 866 de 2017[4] sustituyó el Capítulo 6 del Título 2 de la Parte 9 del Libro 2 del Decreto Nacional 780 de 2016 - Único Reglamentario del Sector Salud y Protección Social, en cuanto al giro de recursos para las atenciones iniciales de urgencias prestadas en el territorio colombiano a los nacionales de los países fronterizos.

De igual manera, son aplicables e integran el presente marco normativo el Decreto Nacional 1288 del 25 de julio de 2018[5]; la Resolución No. 6370 del 01 de agosto de 2018[6] del Ministerio de Relaciones Exteriores y la Resolución No. 2033 del 02 de agosto de 2018 expedida por la Dirección de Migración Colombia[7].

Decreto Nacional 542 de 2018 donde se adoptan medidas para la creación de un registro administrativo de migrantes venezolanos en Colombia que sirva como insumo para el diseño de una política integral de atención humanitaria.

Documento CONPES 3950 2018 *"*Estrategia para la Atención de la Migración desde Venezuela*"*, exhorta a las Entidades Territoriales a implementar medidas de salvaguarda de derechos, especialmente en materia de salud y educación. (Departamento Nacional de Planeación- DNP, 2018)

Recientemente, Circular 037 de diciembre de 2018 Secretaria de Integración Social, la cual deroga la 028 de 2017 y de esta cabe resaltar la atención en ayuda humanitaria

4 Por el cual se sustituye el Capítulo 6 del Título 2 de la Parte 9 del Libro 2 del Decreto 780 de 2016 ~ Único Reglamentario del Sector Salud y Protección Social en cuanto al giro de recursos para las atenciones iniciales de urgencia prestadas en el territorio colombiano a los nacionales de los países fronterizos.

5 "Por el cual se adoptan medidas para garantizar el acceso de las personas inscritas en el Registro Administrativo de Migrantes Venezolanos a la oferta institucional y se dictan otras medidas sobre el retorno de colombianos"

6 "Por la cual se reglamenta la expedición del Permiso Especial de Permanencia – PEP creado mediante Resolución 5797 de 2017 del Ministerio de Relaciones Exteriores, para su otorgamiento a las personas inscritas en el Registro Administrativo de Migrantes Venezolanos, de conformidad con lo dispuesto en el Decreto 1288 del 25 de julio de 2018."

7 "Por la cual se implementa la expedición del Permiso Especial de Permanencia (PEP), creado mediante Resolución número 5797 de 2017 del Ministerio de Relaciones Exteriores, para su otorgamiento a las personas inscritas en el Registro Administrativo de Migrantes Venezolanos, de conformidad con lo dispuesto en la Resolución número 6370 del 1 de agosto de 2018."

transitoria a personas en emergencia social o alta condición de vulnerabilidad y Circular 012 de abril 2019 haciendo especial énfasis en la atención de niños y niñas migrantes independiente de su estatus migratorio. (Departamento Administrativo Servicio Civil Distrital-DASCD, 2018)

14. Funciones y competencias de las Entidades Territoriales en materia de Migración.

Con la Constitución de 1991, se establecieron las entidades territoriales en Colombia: Departamentos, distritos, municipios y territorios indígenas. En el caso particular de Bogotá, la constitución política de 1991, en su artículo 322, estableció que Bogotá se organizaría como Distrito Capital y gozaría de autonomía para la gestión de sus intereses, dentro de los límites de la Constitución y la Ley. Con el Decreto Ley 1421 de 1993, también conocido como el Estatuto Orgánico de Bogotá, se definieron específicamente las funciones y competencias del Distrito Capital, entre otras cosas se definió que las entidades distritales deben prestar su oferta institucional de servicios sociales a los ciudadanos para la garantía y protección de derechos y más aún si estos se encuentran en situación de vulnerabilidad como sucede con la población migrante venezolana que reside en Bogotá. (Estatuto Orgánico de Bogotá, 1993).

En tal sentido, el artículo 209 de la Constitución Política, contempló que las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. Lo anterior significa que en el ejercicio de las funciones de las entidades territoriales deberá existir el principio de; coordinación, concurrencia y complementariedad entre la Nación y el Distrito para actuar de manera articulada, coherente y armónica con el propósito especial de garantizar los derechos fundamentales de los ciudadanos.

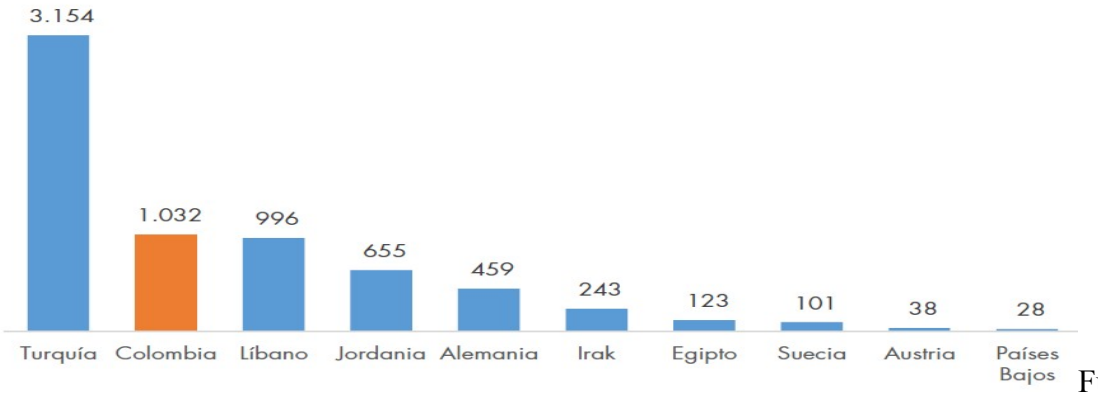
En el caso particular de Bogotá existe un trabajo articulado entre el Distrito Capital y el Gobierno Nacional mediante la instalación de la Mesa de Gestión Migratoria, en la cual tienen asiento entidades del Distrito y Ministerios, con el propósito de lograr una acción coordinada y efectiva frente a la atención de los migrantes venezolanos que se encuentran en Bogotá. Asimismo, se viene impulsando desde el gobierno nacional alianzas entre

Bogotá y otras ciudades del mundo que han enfrentado éxodos masivos migratorios para recoger buenas experiencias en el manejo de estas crisis.

15. La Migración Venezolana en Colombia.

Colombia se ha convertido en el segundo país con mayor acogida de migrantes en el mundo después de Turquía, su amplia frontera con el país venezolano, la estabilidad política y económica, así como la existencia de redes de apoyo a población venezolana como es amigos, familia, fundaciones y la iglesia católica hace que Colombia sea el destino favorito de muchos venezolanos que huyen de su país en busca de mejores condiciones de vida.

Ilustración 7. Países con mayor cantidad de migrantes



Fuente: Conpes 3950 (2018)

El creciente arribo de la población venezolana a Colombia ha demandado el ajuste institucional del estado en términos migratorios para responder a las necesidades más prioritarias de los migrantes.

Colombia es uno de los primeros países en Latinoamérica en otorgar permisos especiales de permanencia – PEP, a los venezolanos migrantes después de haber hecho uso

del Permiso de Ingreso y Permanencia (PIP) o haber apostillado su pasaporte al ingreso por la frontera.

Este permiso especial de permanencia- PEP, fue creado a mediados del 2017 con el objetivo de regularizar la situación migratoria de aquellos ciudadanos venezolanos que antes del 28 de julio habían ingresado de forma regular al territorio nacional y luego del vencimiento de su Permiso de Ingreso y Permanencia, se quedaron en Colombia en lo que se denomina permanencia irregular (Migración Colombia, 2018).

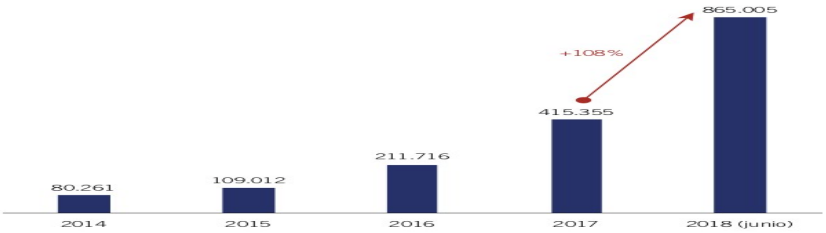
En el caso particular de los migrantes venezolanos, pueden acceder al PEP, si cumplen alguno de los siguientes requisitos: (Migración Colombia)

- Encontrarse en el territorio colombiano al momento de publicarse la Resolución 10677 del Ministerio de Relaciones Exteriores, es decir, haber estado en Colombia el 17 de diciembre de 2018 y no haber salido aún del territorio nacional.
- Haber ingresado a Colombia por un Puesto de Control Migratorio habilitado y autorizado, sellando su pasaporte, hasta el 17 de diciembre de 2018.
- No tener antecedentes judiciales a nivel nacional e internacional.
- No tener medidas de deportación o expulsión vigentes.

El PEP tiene una vigencia de 2 años desde su expedición y le permite al ciudadano venezolano regularizar su condición de migrante y le permite acceder a la oferta institucional de servicios de Educación, salud, pensiones, empleo, bancarios, etc.

Según Human Rights Watch (2018), la migración venezolana sigue creciendo muy rápido en Colombia ya hay aproximadamente un millón de migrantes venezolanos, entre los que se incluyen: 442.000 venezolanos que se encuentran en condición de irregularidad por carecer del permiso legal (PEP) para permanecer en el país. Los cuales habrían ingresado por alguno de los 270 cruces irregulares o trochas que existen a lo largo de la frontera entre ambos países.

Ilustración 8. Población Migrante venezolana en Colombia



Fuente: DANE-Gran Encuesta Integrada de Hogares. Cálculos Reina, Mesa y Ramírez (2108)

16. Capítulo 3. La migración venezolana y su impacto en Bogotá: Un análisis desde el modelo de Laswell.

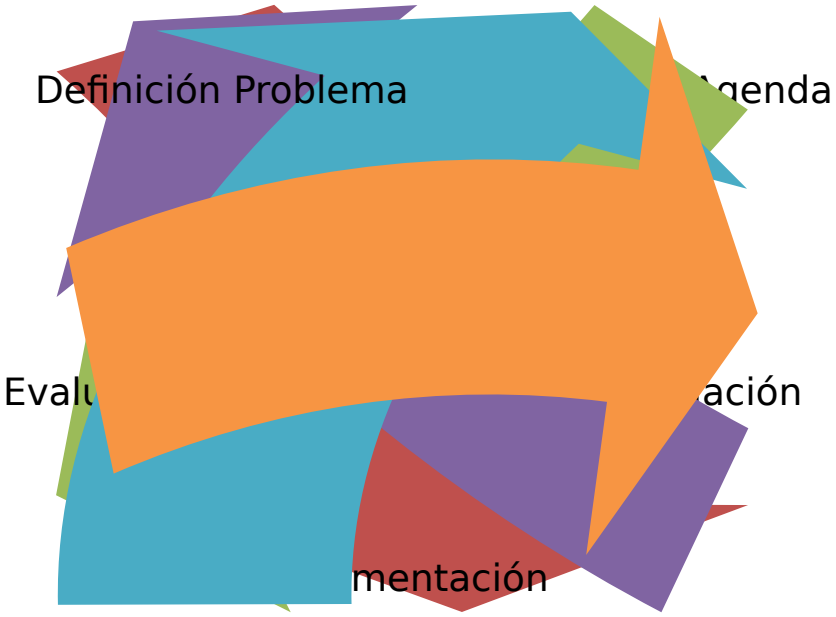
En este capítulo se hará un estudio de caso, tomando a Bogotá como referente por ser la ciudad de Colombia que mayor cantidad de población migrante recepciona. Se tratará de analizar sí la Ciudad de Bogotá está preparada para enfrentar un problema que surgió de repente e identificar, los instrumentos que ha diseñado para esta atención y corresponden a las necesidades de los nuevos residentes de la ciudad. En este sentido, en complementariedad se ha diseñado un cuadro informativo sobre el papel de los actores locales, regionales e internacionales que inciden en la creación de la agenda política de la ciudad (Anexo No.1).

Para lo anterior y a fin de evitar la subjetividad se utilizará un enfoque teórico de análisis de políticas públicas descrito al comienzo de este documento, conocido como el modelo de Lasswell (1956), el cual consiste en dividir el proceso de análisis de una política pública en 5 etapas o fases:

a) Definición del problema

b) Construcción de la agenda,
c) Formulación (La decisión y legitimación),
d) Implementación
e) Evaluación

Ilustración 9. Ciclo de análisis de Políticas Públicas Lasswell



Fuente: Elaboración propia

Se identificará cada etapa o fase propuesta por Lasswell explicado en el primer capítulo de esta investigación, aplicada al caso Bogotá con el propósito de analizar la problemática y la pertinencia de las soluciones diseñadas por el Distrito para la atención de la población migrante, a fin de evidenciar el verdadero impacto de los migrantes venezolanos en Bogotá.

a) Definición del problema

Para Aguilar (2000), un problema es el resultado de una serie de factores y sucesos entrelazados, los cuales exigen al formulador de política pública conocer su contexto, antecedentes y valoraciones. Por tal motivo es necesario conocer la problemática de la

migración venezolana en términos amplios de necesidades y servicios que reclaman los migrantes.

Bogotá paso de ser una ciudad que recibía un 17% de población migrante venezolana en 2013 a ser receptora del 61% en 2017, esto se traduce en un gran flujo de población migrante que demanda una serie de derechos y servicios los cuales no estaban proyectados en el corto plazo.

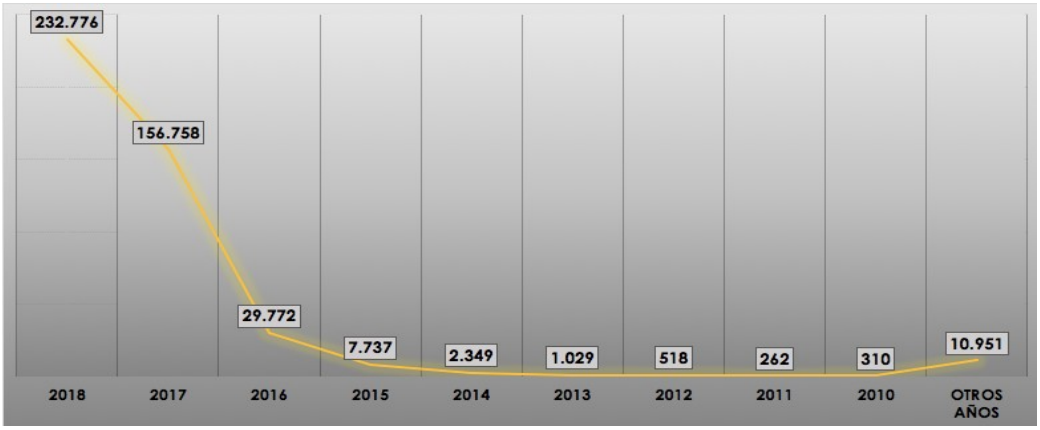
Ilustración 10. Personas venezolanas que han ingresado a Bogotá

Año	Porcentaje
2013	17,7%
2014	20,2%
2015	35,7%
2016	43,7%
2017	61,1%

Fuente: Departamento Administrativo Nacional Estadística- DANE (2017)

El éxodo masivo de población venezolana a la ciudad de Bogotá se ha convertido en un problema y reto para el Distrito Capital, según el Concejo de Bogotá a diciembre del año 2018 se tenía 232.776 venezolanos en Bogotá. (Concejo de Bogotá, H.C. Dora Lucia Bastidas, 2019)

Ilustración 11. Ingreso población venezolana a Bogotá



Fuente: Concejal Lucia Bastidas. Sesión plenaria de Control Político. Concejo de Bogotá (2019)

En los últimos 16 meses, la migración venezolana se ha quintuplicado, pasando de 171.783 migrantes provenientes de Venezuela en mayo del 2017 a 1.032.016 en septiembre de este año (Migración Colombia**,** 2018). Esta población "ha venido migrando al país, en gran parte, por la difícil coyuntura económica, política y social del vecino país" (directora del Departamento Nacional de Planeación –DNP, 2018).

Existen servicios de mayor demanda por parte de la población venezolana en Bogotá: Salud, entre el año 2017 y 2018 según la Secretaria de Salud se atendieron 109.565 venezolanos, lo que representa una inversión de 18 mil millones en el servicio en salud que se le presta a los migrantes. (Secretaria de Salud, 2019).

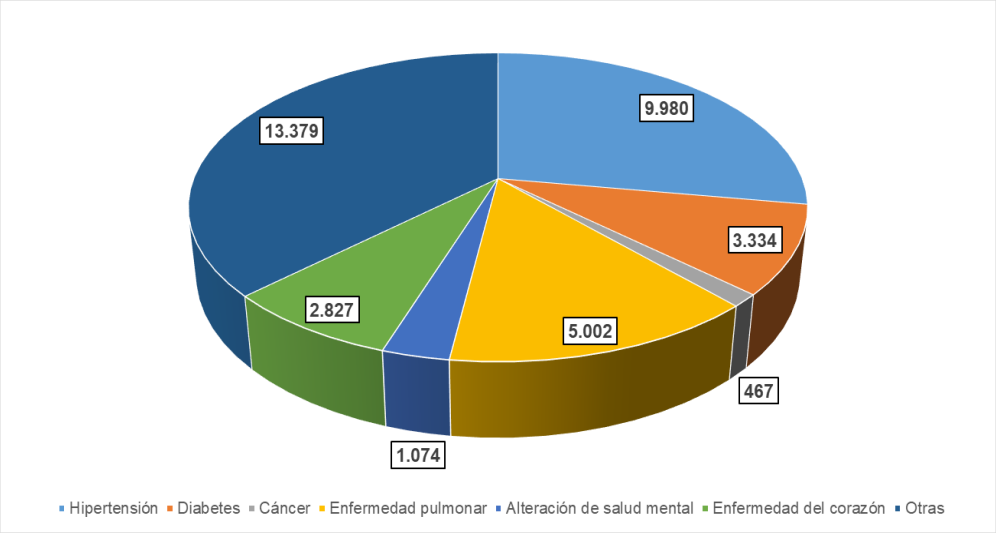
Ilustración 12. Total Facturado servicios en salud población venezolana

SUBRED	Año 2017	Año 2018	Total Facturado
SUBRED INTEGRADA DE SERVICIOS DE SALUD CENTRO ORIENTE E.S.E	403.283.024	4.738.231.563	5.141.514.587
SUBRED INTEGRADA DE SERVICIOS DE SALUD NORTE E.S.E.	430.382.352	5.597.496.450	6.027.878.802
SUBRED INTEGRADA DE SERVICIOS DE SALUD SUR E.S.E.	280.049.565	2.683.224.823	2.963.274.388
SUBRED INTEGRADA DE SERVICIOS DE SALUD SUR OCCIDENTE E.S.E.	486.351.796	3.772.816.541	4.259.168.337
Total	**1.600.066.737**	**16.791.769.377**	**18.391.836.114**

Fuente: Secretaria Distrital de Salud (2019)

Los servicios en salud no solo se prestan para la atención de Urgencias la cual por rango legal y constitucional debe prestarse sin importar la condición económica o legal del paciente, para el caso de la atención en Salud de la población venezolana se tiene que hay procedimientos y enfermedades de alto costo que el sistema ha tenido que asumir.

Ilustración 13. Enfermedades crónicas atendidas a los migrantes



Fuente: Secretaria Distrital de Salud (2019)

Otro servicio de gran demanda por parte de la población venezolana es el acceso a la educación primaria y secundaria, según la Secretaria Distrital de Educación a agosto 22 de 2018; 1.008 venezolanos se encontraban matriculados en el Sistema Educativo Oficial; 502 mujeres y 506 hombres. La mayoría de los matriculados están en localidades como: Kennedy con 176, Suba 173, Bosa 146, Engativá 87, Usaquén 65, Ciudad Bolívar 53, Fontibón 51, y Rafael Uribe 50. (Secretaria Distrital de Educación, 2019)

Ilustración 14. Población venezolana en el sistema de educación distrital

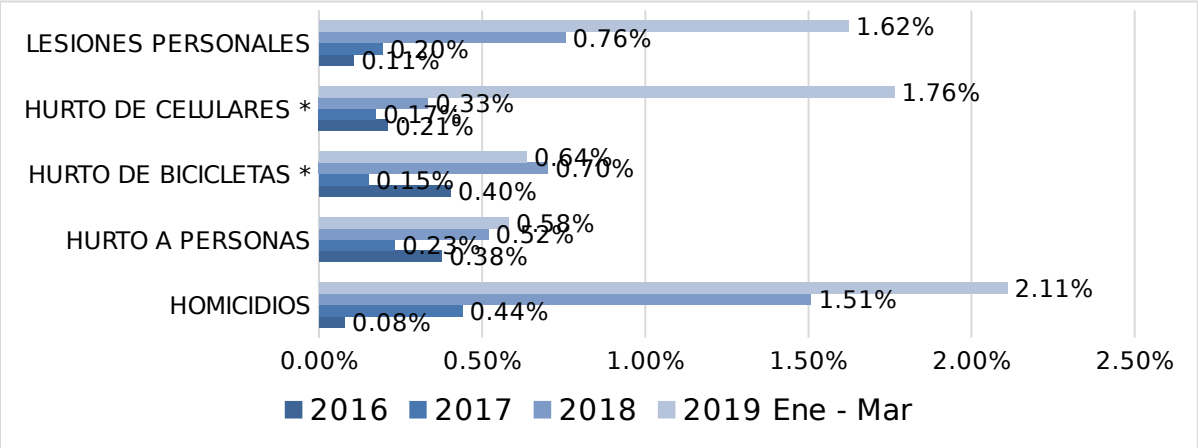
Preescolar	Básica Primaria	Básica secundaria	Media	Aceleración	Ciclos	Total
253	424	279	38	9	5	1008

Fuente: Secretaria Distrital de Educación, respuesta proposición 507 de 2018

De igual manera, otro derecho que reclama la población venezolana son oportunidades de empleo y generación de ingresos, según la Personería de Bogotá el 23,6% se encuentra en la informalidad y realizan actividades de rebusque, el 18% está desempleado y otro de18% no se tiene información, lo que implica que aproximadamente el 60% de la población venezolana en Bogotá se encuentra en condición de vulnerabilidad;

con escasas oportunidades de empleo. Se ha vuelto habitual y común ver a ciudadanos venezolanos en los semáforos, aceras o parques pidiendo limosnas. Lo anterior puede ser generador de externalidades negativas; el no contar con un empleo que garantice un ingreso fijo puede ser una de las causas para que en materia de inseguridad se vean cada vez más personas de origen venezolano vinculadas en actos delictivos, lo que causa una mayor percepción de inseguridad entre los bogotanos. (Informe Personería, 2019)

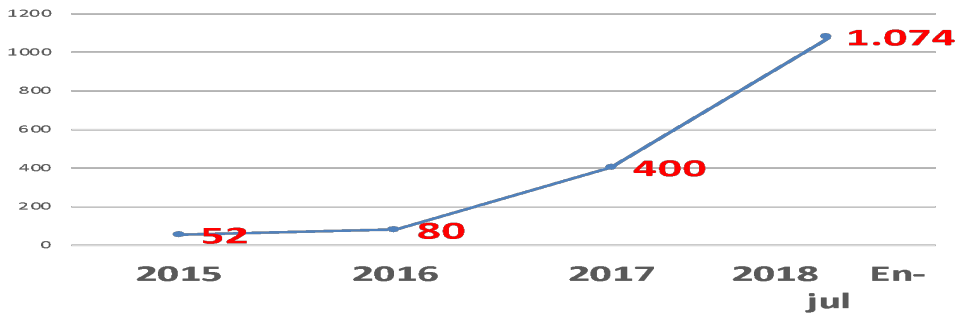
Ilustración 15. Participación población venezolana en delitos



Fuente: Secretaria de Seguridad de Bogotá (2019).

Según el Concejo de Bogotá (2019), las capturas y aprehensiones de ciudadanos venezolanos en Bogotá, se incrementaron pasando de 52 en el 2015 a 1.074 en el 2018. La mayoría de los delitos corresponden a hurto a entidades comerciales y hurto a personas.

Ilustración 16. Capturas de ciudadanos venezolanos en Bogotá



Fuente: Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia, Respuesta proposición 507 de 2018

Otro tema que preocupa a las autoridades del Distrito en relación con la población venezolana migrante es la trata personas y las actividades de prostitución, según caracterización realizada por la Secretaria Distrital de la Mujer en el segundo semestre del 2017 aproximadamente, un tercio de las personas que realizan Actividades Sexuales Pagadas-ASP, en Bogotá, eran extranjeras, de las cuales, el 99,8% provienen de Venezuela. El 23,7% de estas mujeres expresaron que las ASP son la única opción económica que tienen y 7 de cada 10 extranjeras iniciaron en Bogotá la prostitución (Concejo Bogotá, 2019).

b) Construcción de la agenda pública

No todos los problemas de una sociedad pasan al segundo nivel en la escala del modelo de Lasswell, el mismo dependerá de la relevancia que adquiera para los afectados y para los hacedores de políticas públicas. Como lo manifiesta Roth, (2002) no todos los problemas se logran inscribir en la agenda, existen condiciones de acceso, y por lo tanto mecanismos de exclusión.

En el caso de la migración venezolana los medios de comunicación y el Concejo de Bogotá han jugado un papel preponderante en la visibilidad del problema, constantemente se publican noticias, se hacen debates[8] que ponen de presente la problemática que está viviendo la ciudad.

8A la fecha se han citado 4 debates de control político relacionados con la problemática de la migración venezolana en Bogotá, en los cuales han participado la totalidad de las bancadas de los partidos políticos presentes en el Cabildo Distrital.

Ilustración 17. Registro medios problema migración venezolana

Fuente: Tomado páginas web, medios de comunicación.

Ilustración 18. Registro problema de migración en el Concejo

Fuente: Tomado página web Concejo de Bogotá

Según Roth (2002), se pueden distinguir varios tipos de agenda; gubernamental, legislativa, administrativa, etc. Para el caso de estudio, el problema de la migración

venezolana se ha inscrito en la agenda gubernamental del Distrito, quien se ha preocupado por diseñar rutas de acción y más o menos un marco jurídico para actuar. En cambio, a pesar de la visibilidad hecha por el concejo de Bogotá a la problemática, el tema no ha trascendido de debates de control político ha mecanismos más efectivos como son proyectos de acuerdo, los cuales permitirían el diseño de una política pública para migrantes en Bogotá.

c) Formulación

Durante esta etapa las autoridades gubernamentales en conjunto con una pluralidad de actores (políticos, administrativos, sociales, económicos, científicos, morales, etc.), hacen un proceso de análisis del problema y proponen una serie de argumentos que terminan pasando por un embudo de alternativas para al final seleccionar la más factible de acuerdo con los intereses y recursos disponibles.

El Distrito ha tomado la decisión de afrontar la crisis de la migración masiva de población venezolana, de dos formas: Mediante medidas de choque, que son de carácter temporal, como fue la instalación de un Campamento Humanitario, el cual albergó 300 personas, en palabras de la Secretaria de Integración Social (2018): "Para montar este campamento estamos con asesoría en diferentes frentes. Nos basamos en los protocolos de la ciudad de París (Francia), cuando atendió la migración siria". Sin embargo, esta alternativa duro apenas tres meses y busco resolver el problema de la invasión por medio de Cambuches a los alrededores del terminal del Salitre. Existe otra alternativa escogida por el Distrito para afrontar la crisis venezolana que está en proceso de implementación y consiste en la puesta en marcha de una estrategia que identifique y articule los programas y servicios ofrecidos por las distintas entidades del Distrito a la población migrante, así como la caracterización socioeconómica básica de estas personas.

d) Implementación

Esta etapa del ciclo de políticas públicas de Lasswell es la etapa más importante por varias razones, la primera porque es en esta fase donde se materializa las alternativas seleccionadas en hechos y acciones concretas. Segundo, en esta etapa es donde los afectados por el problema reciben una solución o un beneficio palpable y finalmente es fundamental esta etapa porque es la que permite cerrar la brecha entre la propuesta y la realidad.

En el caso de estudio, el Distrito de Bogotá ha sido una de las primeras entidades territoriales en implementar acciones orientadas hacia una política de atención al migrante de largo aliento, la entidad encargada de liderar estas acciones ha sido la Secretaria de Integración Social, primero mediante el desarrollo de instrumentos legales como son: La Circular 028 de septiembre de 2017 en concordancia con su misión y visión y avaladas por el bloque de Constitucionalidad y sentencias de la Corte en temas relacionados con Derechos humanos, de la cual puede destacarse la obligatoriedad de atención a niños y niñas en el servicio de jardines infantiles y recientemente se viene trabajando en una circular conjunta expedida por la Secretaria de Integración y la Secretaria de Gobierno[9], la cual se convertirá en un instrumento orientador y articulador de las acciones que viene adelantado el Distrito desde las diferentes entidades, sin desconocer hasta donde llegan sus competencias y funciones en términos de migración las cuales se basan en dar una atención a los migrantes en el marco del respeto y la garantía de los derechos y libertades consagrados en la Constitución Política, y las disposiciones internacionales sobre población migrante, respetando de esta manera las competencias de regularización y normalización del migrante que recaen en el Gobierno Nacional según Decreto Nacional 4062 de 2011.

La segunda estrategia en el marco del Decreto 607 de 2007[10], y apoyada mediante acta del Consejo para la Gestión Integral Social No. 008 de 2018, consistió en la implementación del Centro Integral de Atención al Migrante – CIAM en la ciudad. Este es

9 Es una circular conjunta para todos los Secretarios de Despacho y Entidades Adscritas, la cual se encuentra para la firma del señor Alcalde Mayor de Bogotá y establece lineamientos para la atención a ciudadanos venezolanos.

un centro de servicios integrales que ofrece la Alcaldía de Bogotá, en el cual se brinda atención y orientación sobre la red de servicios que ofrece el Distrito a la población migrante y sus familias. Este Centro prioriza la atención de niños, niñas y adolescentes, adultos mayores y mujeres gestantes que se encuentren en estado de indefensión y vulnerabilidad manifiesta.

Se habilitaron dos (2) Centros de Atención al Migrante, de acuerdo con las características de la población:

Punto de orientación al Migrante - Super CADE Social: El Super CADE Social ubicado en el Terminal de Transportes Salitre funcionará en coordinación con la Secretaría General de la Alcaldía Mayor y otras entidades del nivel Nacional y Distrital. Brindará información y orientación a la población que ingresan a la ciudad por este punto.

Centro Integral de Atención al Migrante**:** En estos centros se informará, orientará y referenciará a la población objetivo, sobre los servicios sociales de la SDIS y de las demás entidades del Distrito.

El CIAM cuenta con un equipo multidisciplinario de profesionales que ofrecen asesoría legal para trámites migratorios y de registro, también ofrece asesoría psicosocial para la superación del duelo migratorio y la lucha contra la xenofobia, así como acompañamiento a mujeres, niños y niñas por parte del comité internacional de rescate. En palabras de la Secretaria de integración Social del Distrito (2018): “Se busca que este sea un espacio de acogida donde los migrantes se sientan como en casa”

Acciones Específicas que desarrolla el equipo:

- Información, orientación y referenciación a los servicios sociales de la SDIS y de las entidades públicas del Distrito.

10 Objeto Secretaria de Integración Social: “orientar y liderar la formulación y el desarrollo de políticas de promoción, prevención, protección, restablecimiento y garantía de los derechos de los distintos grupos poblacionales, familias y comunidades, con especial énfasis en la prestación de servicios sociales básicos para quienes enfrentan una mayor situación de pobreza y vulnerabilidad. Así como, prestar servicios sociales básicos de atención a aquellos grupos poblacionales que además de sus condiciones de pobreza se encuentran en riesgo social, vulneración manifiesta o en situación de exclusión social".

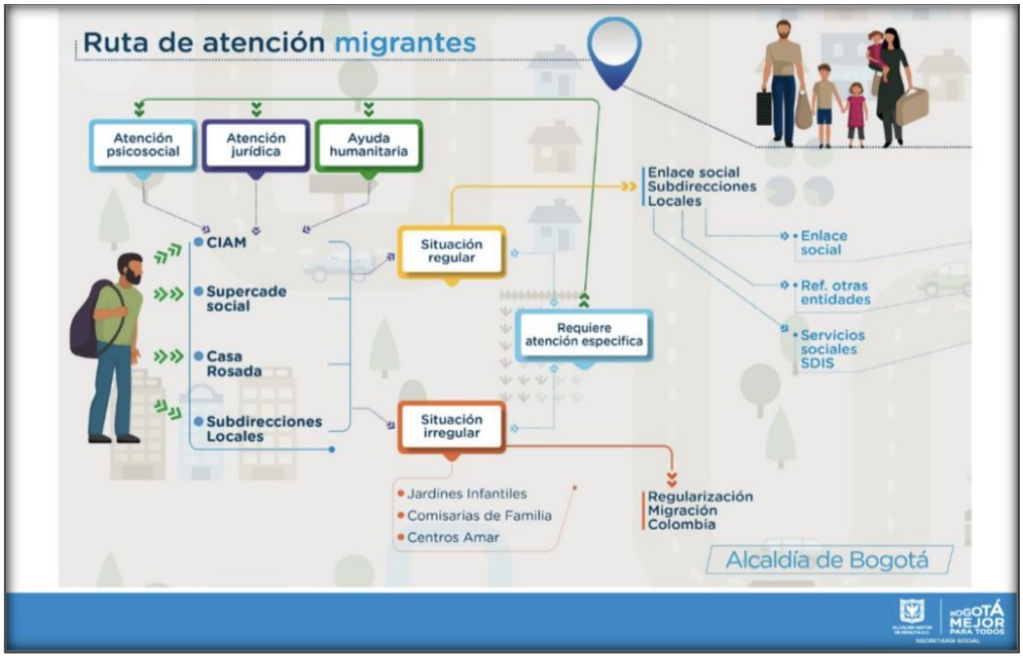
- Entrega de ayuda humanitaria representada en: apoyo alimentario; suministro de elementos de primera necesidad (ropa para niños y adultos, y objetos aseo personal); servicios funerarios; y acogida transitoria (por tres días prorrogables a cinco días máximo) en casos de emergencia social verificada.

- Asesoría psicosocial: prestación de primeros auxilios emocionales, acompañamiento en duelo migratorio y otras situaciones de crisis.

- Asesoría jurídica: se brinda asesoría jurídica a personas que requieran dicha orientación, especialmente en temas relacionados con derechos humanos, prevención de trata y situación migratoria entre otros. (Secretaria Integración, 2019).

La Secretaria de Integración diseñó una ruta de atención a migrantes para dar una oportuna respuesta al arribó masivo de migrantes a la ciudad de Bogotá, los cuales demandan una serie de servicios de parte del Distrito.

Ilustración 19. Ruta de Atención a Migrantes



Fuente: Secretaria de Integración Social

Ilustración 20. Servicios prestados en la atención al Migrante

NOMBRE DEL SERVICIO	ATENCIÓN TRANSITORIA AL MIGRANTE EXTRANJERO
OBJETO	Atender de manera transitoria a personas u hogares migrantes extranjeros en situación de vulnerabilidad o emergencia social.
OFERTA DEL SERVICIO	• Información, orientación y referenciación a los servicios sociales de la SDIS y de las entidades públicas del Distrito. • Entrega de ayuda humanitaria representada en: apoyo alimentario; suministro de elementos de primera necesidad (ropa para niños y adultos, y objetos aseo personal); servicios funerarios; y acogida transitoria (por tres días prorrogables a cinco días máximo) en casos de emergencia social verificada. • Asesoría psicosocial: prestación de primeros auxilios emocionales, acompañamiento en duelo migratorio y otras situaciones de crisis. • Asesoría jurídica: se brinda asesoría jurídica a personas que requieran dicha orientación, especialmente en temas relacionados con derechos humanos, prevención de trata y situación migratoria entre otros.
POBLACIÓN OBJETIVO	Personas u hogares migrantes extranjeros en situación de vulnerabilidad o emergencia social que no cuenten con redes de apoyo.
CRITERIOS DE FOCALIZACIÓN	No aplica.
CRITERIOS DE PRIORIZACIÓN	Se tendrán en cuenta los siguientes criterios para personas: 1. Gestante 2. Lactante 3. Personas con discapacidad 4. Persona mayor 5. No contar con estatus migratorio regular Se tendrán en cuenta los siguientes criterios para hogares: 1.Con menores de edad 2.Con gestante 3.Con lactante 4.Con persona con discapacidad 5.Con persona mayor
CONDICIONES ADICIONALES PARA LA ENTREGA DE AYUDA HUMANITARIA POR BENEFICIO	*Bonos canjeables por alimentos:* se atenderá con este beneficio, entre un (1) mes y hasta por cinco (5) meses, a personas u hogares que tengan donde cocinar. *Servicio funerario:* se atenderá con este beneficio a personas u hogares que lo necesiten, referenciadas por los servicios sociales de la SDIS u otras entidades del Distrito. *Acogida transitoria:* se atenderá con este beneficio a personas u hogares que no accedan al servicio de manera recurrente, por tres días prorrogables a cinco días máximo.

NOMBRE DEL SERVICIO	ATENCIÓN TRANSITORIA AL MIGRANTE EXTRANJERO
CRITERIOS DE EGRESO	• Por finalización de los tiempos establecidos en la oferta de servicios. • Por incumplimiento de los acuerdos de corresponsabilidad. • Por activación en otro servicio o apoyo social en el que se genere restricción por simultaneidad. • Por fallecimiento del participante, cuando aplique.
RESTRICCIONES	Por participar de los siguientes servicios o recibir los siguientes apoyos: <u>Bonos canjeables por alimentos:</u> • Centro de atención transitoria, Hogar de paso día, Hogar de paso noche y Comunidad de Vida • Centros noche y Centros de protección social • Centros Crecer, Centros Avanzar, Centro Renacer, Centros Integrarte – atención externa e interna y Bono canjeable por alimentos de la estrategia de inclusión comunitaria • Centros Proteger • Comedores y Complementación Alimentaria • Bono canjeable por alimentos de Enlace Social <u>Suministro de elementos de primera necesidad:</u> • Centro de Atención Transitoria, Hogar de paso día, Hogar de paso Noche y Comunidad de Vida. • Centros de protección social • Suministros de Enlace Social <u>Acogida transitoria:</u> • Centro de Atención Transitoria, Hogar de paso día, Hogar de paso Noche y Comunidad de Vida. • Centros de protección social. • Alojamiento transitorio de Enlace Social

Fuente: Respuesta a solicitud hecha a la Secretaría de integración Social., mayo de 2019

Según estadísticas de la Secretaria de Integración Social, entidad encargada de operar el Centro de Atención, al día se atiende en promedio 45 migrantes de países como México, Guatemala, Panamá, Bolivia, Perú y Venezuela. La mayor cantidad de consultas se relacionan con el acceso a los servicios de salud, en especial para las madres gestantes, pasos para registrar a los hijos nacidos en el país y acceso a colegios y jardines infantiles; cómo obtener el Permiso Especial de Permanencia (PEP). cómo obtener visa de trabajo y refrendar sus pasaportes, procesos para solicitar asilo o refugio y mecanismos para adquirir la nacionalidad entre otros (Secretaria de Integración Social, 2019).

Ilustración 21. Atención prioritaria a Niños y Madres gestantes

Fuente: Imagen propia, tomada en el Centro de Atención Integral al Migrante.

Ilustración 22. Migrantes venezolanos a la espera de atención

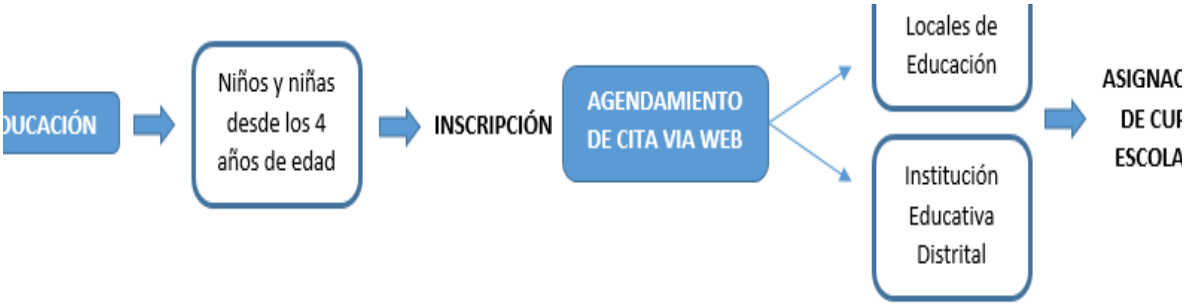
Fuente: Imagen propia, tomada en el Centro de Atención Integral al Migrante.

Otra entidad del Distrito que ha diseñado instrumentos institucionales como respuesta a la demanda de servicios y derechos de la población migrante venezolana es la Secretaria de Educación. Mediante la Resolución 1629 de septiembre de 2018: Establece el

proceso de gestión de la cobertura 2018-2019 en el Sistema Educativo Oficial de Bogotá, amparando la garantía del derecho a la población migrante procedente de Venezuela.

La población migrante proveniente de Venezuela es atendida en el marco de la oferta educativa distrital y aprovechando la capacidad instalada: Hacen parte de la matrícula oficial y como tal son sujetos de financiación con los recursos provenientes del SGP tanto en el componente de prestación del servicio educativo como el de calidad-gratuidad. Son beneficiarios de los programas de bienestar y calidad que maneja el distrito, tales como alimentación escolar, movilidad y las acciones afirmativas para poblaciones vulnerables (Secretaria de Educación, 2019).

Ilustración 23. Ruta de atención en educación Bogotá



Fuente: Secretaria Distrital de Educación, Bogotá. (2019)

Entre enero y febrero de 2019, la matricula se incrementó en un 68% y para marzo aumentó el 9,1%. Aumento directamente relacionado con el aumento del flujo migratorio y los procesos de regularización de la condición. En todas las localidades de Bogotá hay estudiantes provenientes de Venezuela. 10 de ellas: Kennedy, Suba, Engativá, Bosa, Ciudad Bolívar, Rafael Uribe, San Cristóbal, Usme, Usaquén y Fontibón concentran el 80%, con 17.104 estudiantes (Secretaria Distrital de Educación, 2019).

Cabe resaltar que ambas estrategias puestas por el Distrito son un gran avance (Instrumentos Legales y un espacio institucional de atención). Sin embargo, no logran resolver el problema que cada vez toma más fuerza, por tal motivo es importante recordar

que la acción de una política pública no es exclusividad del Estado. Recordando a Müller (2002), las políticas públicas se constituyen en un mecanismo de mediación social que los gobiernos incorporan en su toma de decisiones, las cuales cuentan con dos dimensiones; una sustantiva que hace referencia a la acción exclusiva del Gobierno y otra dimensión que se conoce como adjetiva, que se refiriere a la incorporación de actores sociales en las distintas fases de elaboración de la política. Lo anterior implica que las políticas públicas no son exclusividad del Gobierno, se acepta como válida la participación de actores privados mediante la corresponsabilidad en la solución de problemas de carácter social a través de sus opiniones, mediación, recursos o alternativas de solución. Aguilar (2000) afirma que; bajo esta perspectiva se disminuye el solitario protagonismo gubernamental y aumenta la participación de los individuos y de sus organizaciones en la solución de problemas sociales.

En este sentido vale la pena señalar que según reporte hecho por la Secretaria de Integración (2019) se han establecido algunas alianzas:

- Agencias multilaterales (Organización Internacional para las Migraciones – OIM, Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados – ACNUR).
- Organizaciones No Gubernamentales (Cruz Roja Colombiana) en ruta de empleabilidad y ayuda humanitaria. Universidades, para la atención de población migrante con estatus irregular relacionada con ayuda humanitaria vestuario, elementos de higiene personal, pasajes terrestres, acompañamiento jurídico.
- Alianzas estratégicas a través de la figura de memorando de entendimiento con la Fundación Plan Internacional, en atención integral con niños, niñas, adolescentes y asesoría jurídica y psicológica, con La Fundación Acción Contra el Hambre se trabaja con primera infancia en tema de nutrición y salud con estilos de vida saludable y con la Organización War Child para la atención a niños y niñas migrantes.
- Entidades del orden Nacional y Distrital con el fin de activar la Ruta de Atención al Migrante. (Secretaría General - Supercade Social), Migración Colombia, Registraduría Nacional del Estado Civil, Gerencia de Frontera de la Presidencia de la Republica. Cancillería para la orientación de personas amparadas por la Ley 1565

de 2015, sobre colombianos retornados. Asimismo, es importante resaltar la labor que viene adelantándola Iglesia Católica para la atención de esta problemática. Por ejemplo, la Arquidiócesis creo una organización canónica sin ánimo de lucro, conocida con el nombre de: Fundación de Atención al Migrante – FAMIG, la cual se encarga de dar una atención humanitaria de emergencia a los migrantes venezolanos que llegan a la Ciudad de Bogotá. Cuentan con tres centros de atención en el Distrito y uno de capacitación:

1) Centro de Acogida de la Terminal de Transporte Terrestre- CATT.
2) Centro de Atención al Migrante – CAMIG.
3)CAMIG 2 "Hogar Noche"
4) Centro Pastoral y de Capacitación CEPCA.

El último centro creado por la arquidiócesis fue el CAMIG 2 “Hogar Noche” el cual abrió sus puertas al público el 18 de septiembre de 2018, con la disponibilidad de 22 camas, como respuesta al éxodo masivo de población venezolana en la ciudad de Bogotá. Es un hogar de paso que está dirigido exclusivamente para hombres venezolanos y les permite pasar 3 noches bajo techo con la garantía de su manutención durante este tiempo.

En estos lugares se da acogida a los migrantes y ofrecen los servicios de: Alojamiento temporal, reciben alimentos, vestuario, apoyo para arriendo, transporte urbano, orientación psicosocial y espiritual, capacitación técnica laboral, apoyo para la generación de ingresos y promoción de comunidades solidarias de famiempresarios con unidades productivas nacientes.

En el año 2018 más de 21 mil migrantes venezolanos acudieron alguno de los centros para solicitar alguna clase de ayuda de esta fundación privada. El Centro de Acogida de la Terminal de Transporte Terrestre- CATT. Atendió a más de 16 mil migrantes brindándoles comida, ropa, orientación y ayuda de tiquetes para migrantes que van hacia otras ciudades o países mientras que Centro de Atención al Migrante – CAMIG, brindo albergue a más de 1.800 migrantes y dio ayuda humanitaria a más de 3 mil migrantes venezolanos y finalmente el Centro Pastoral y de Capacitación certificó a 345 personas que

se formaron en programas como manicure, pedicure, belleza capilar, panadería, recursos humanos, corte y confección, contabilidad y ofimática básica.

Ilustración 24. Migrantes venezolanos en Centro de Atención al Migrante

Fuente: Toma de: http://famig.arquibogota.org.co/es/noticias/category/galeria.html

Es de resaltar que Bogotá ha decidido enfrentar una problemática que surge de repente a causas de factores externos, con pocos antecedentes en la ciudad y con instrumentos jurídicos aún incipientes desde el nivel nacional y distrital. Es un desafío que puede transformarse en una oportunidad si se logra aprovechar los esfuerzos que desde distintos frentes se vienen desarrollando, para permitir que los migrantes que deseen transitar a otros lugares y que no cuenten con los medios, lo puedan hacer y quienes tengan como única opción residir en Bogotá puedan ser incluidos al mercado productivo y encuentren en esta ciudad su lugar de vida.

Ilustración 25. Reconocimiento otorgado al Distrito

Fuente: Imagen tomada de: https://www.canalcapital.gov.co (2018)

e) Evaluación

En esta Etapa los analistas de políticas públicas diseñan herramientas que les permiten identificar los efectos de las acciones públicas en relación con la problemática que se pretende solucionar o mejorar. Según Roth (2002) se pueden distinguir tres tipos de evaluaciones: La evaluación que se realiza *antes* de una acción es la evaluación *ex ante*, la que acompaña la puesta en marcha de la acción pública se conoce como *evaluación concomitante* o continua, y la que se realiza posteriormente a la ejecución de la acción es reconocida como *evaluación ex post (p 142).*

El seguimiento que realiza el Distrito a la implementación de las estrategias para la atención de la población migrante venezolana se basa en dos indicadores los cuales miden la cantidad de personas atendidas y orientadas en el centro de atención integral al migrante.

Ilustración 26. Indicadores atención población migrante

(No. de personas en emergencia social con acompañamiento y/o seguimiento / No. total, de personas atendidas en emergencia social) * 100
(No. de personas orientadas e informadas sobre los servicios sociales de la entidad / No. total, de personas orientadas e informadas programadas en el periodo) * 100

Fuente: Secretaria de Integración Social (2018)

De otra parte, a manera de conclusión, puede afirmarse que hay un primer avance en el diseño de una política de atención integral al migrante, en la ciudad de Bogotá. Porque se logra identificar un público especifico que es principalmente el migrante y se comienzan a desarrollar instrumentos institucionales. Sin embargo, no es posible aún hablar de una política pública en el estricto sentido, porque carece de varios de los 5 elementos que debe contener una política pública según Lasswell: Definir un conjunto de medidas concretas, asignación de recursos, un marco general de acciones y no medidas aisladas, un público definido y finalmente unos indicadores y metas medibles en el tiempo.

17. Capítulo 4. Retos para lograr una garantía efectiva de los derechos de la población migrante venezolana en Bogotá

Con fundamento en el artículo 140 de la ley 1873 del 2017, le compete al Gobierno Nacional el diseño de la Política Integral Migratoria, con el fin de atender la emergencia social y humanitaria que enfrentan los connacionales venezolanos tras la crisis económica y social en el Estado de Venezuela. En este sentido, se ha concertado que la Política se priorice sobre los siguientes ítems: (i) caracterización de la Población Migrante, (ii) Ampliación de los servicios sociales para los migrantes, (iii) Estrategias que faciliten y acompañen el retorno de los colombianos en el exterior, (iv) Estrategias de cooperación internacional en materia migratoria que permita mostrar las experiencias positivas de Colombia y facilite profundizar en el desarrollo de proyectos productivos para la incorporación de la población venezolana en el mercado laboral y económico.

Cabe señalar que, en la actualidad el Gobierno Nacional continúa realizando esfuerzos significativos para la formulación y diseño de la Política Integral Migratoria. Con fundamento, al deber que le asiste a expedido el Decreto 0542 de 2018, mediante el cual, se dispuso la creación del Registro Administrativo de Migrantes Venezolanos en Colombia en cabeza de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres – NGRD, cuya información servirá como insumo para la caracterización, formulación y diseño de la política integral de atención humanitaria; con el fin de que la oferta de servicios se haga con datos más acertados y veraces.

Recientemente, en cabeza del Ministerio de Relaciones Exteriores y la Registraduría Nacional del Estado Civil se adopta la Circular 168; instrumento que regula el otorgamiento de la nacionalidad colombiana a niños y niñas de padres venezolanos nacidos en Colombia, en la prevención de la apatridia a nivel mundial.

Si bien, se puede dar cuenta de las acciones implementadas por el Gobierno Nacional en la capital y otros municipios del territorio nacional (Guajira, Norte de Santander, Ipiales), el creciente flujo migratorio, las constantes noticias de vulneración de derechos y discriminación que enfrenta diariamente los connacionales venezolanos y la tardía consolidación de la política Integral Migratoria son muestra de la insuficiencia capacidad institucional, técnica y presupuestal de las Entidades estatales y en ocasiones, incluso de las restrictivas legislaciones que se han adoptado por ejemplo en el área de salud, formación para el empleo y educación.

Las acciones adoptadas se apartan de soluciones reales y efectivas a la crisis migratoria; muchas de ellas pese a que incorporan un enfoque de derechos se quedan cortas en su aplicabilidad y efectiva garantía. La ineficacia estatal responde al aprendizaje continuo y estrategias “prueba/ error” que han debido asimilar los gobiernos ante el desconocimiento generalizado para hacer frente a una crisis de tal envergadura que ha puesto a prueba la capacidad gubernativa de la región americana y la comunidad internacional.

Durante la revisión documental y recopilación del estado actual del país frente a sus políticas, acciones, planes y programas desarrollados para el acompañamiento a la

población migrante, se evidencian grandes retos para lograr materializar políticas públicas que permitan el acompañamiento eficaz, oportuno y con enfoque diferencial. Es así como, resulta relevante, identificar debilidades, fortalezas, oportunidades y amenazas frente a las acciones desarrolladas y por materializar, en materia de acompañamiento al fenómeno de la migración.

Ilustración 27. DOFA frente a las acciones desarrolladas y por materializar

Debilidades
Capacidad institucional (técnica y financiera) para asegurar la calidad y cobertura a los servicios básicos de la
Rutas de atención a población migrante, en proceso de construcción y ejecución.
Las medidas aplicadas por el Gobierno colombiano abordaron el fenómeno migratorio de manera provisional
Escasa infraestructura operativa, poca preparación institucional y desconocimiento generalizado de las Entida
Fortalezas
El Estado e instituciones de cooperación han venido realizando la identificación y caracterización poblacional
Presencia continua de ONG`S que brindan acompañamiento a la población migrante, direccionado a garantiza

Fuente: Elaboración propia.

A partir del análisis realizado, se proponen hacer hincapié en algunos vacíos normativos de especial atención e importancia institucional para fortalecer y robustecer el proceso de diseño y formulación de la Política Integral Migratoria; determinando que para el alcance de los propósitos previstos debe trabajarse mancomunadamente con actores privados y públicos con injerencia en la atención y ejecución de programas sociales. Así las cosas, el presente capitulo pretende brindar algunas recomendaciones generales sobre los retos que a nivel nacional y distrital debería asumir el Gobierno para lograr una garantía efectiva de los

derechos de la población migrante, refugiada, solicitantes de asilo y niños en riesgo de apatridia.

I. Desarrollo de un diagnostico que permita caracterizar a la población migrante residente en el territorio colombiano (definir su tipología, si se trata de refugiados, desplazados, migrantes pendulares, migrantes irregulares, etc.) y conocer las necesidades actuales requeridas por ellos, para dar continuidad a su proyecto de vida.
II. Con base en la información recopilada, determinar las acciones y estrategias que requieran ser evaluadas con prioridad por parte de las Entidades Institucionales y, además realizar un mapeo de actores con injerencia en la atención en emergencia a población venezolana, en aras de determinar su capacidad técnica y presupuestal para dar respuesta a las necesidades identificadas.
III. Robustecimiento de los canales ya existente. Existe multiplicidad de ONG's, Fundaciones, y Entidades gubernamentales desarrollando y ejecutando las mismas acciones (orientación jurídica, espacios de acogida, acceso a necesidades básicas, servicio de comunicaciones, apoyo psicosocial) interviniendo de sobre manera las comunidades. De tal manera, la importancia de articular la oferta institucional en cabeza de un ente integrador que promueva la gestión de conocimiento y el desarrollo de buenas prácticas, con el fin de concertar y distribuir adecuadamente los proyectos, estrategias y acciones en zonas carentes de oferta institucional y dar solución a la brecha existente entre la oferta y demanda de servicios para los usuarios.
IV. Responsabilidad de adoptar leyes de migración adecuadas que hagan efectivas las obligaciones internacionales contraídas por los Estados en virtud del marco de tratados internacionales, especialmente en lo que se refiere a las normas de derechos humanos y a las normas laborales. De tal manera, el Estado Colombiano deberá incorporar en el diseño de la Política Pública un enfoque de derecho humanos y de atención discriminada en cuanto a grupos sujetos de especial protección constitucional, tales como los niños, niñas y adolescentes migrantes, de cara a la Opinión Consultiva No. 21 de 2014, que fija estándares preferenciales de protección a menores no acompañados y separados de sus familias. (Palacios,2017)

V. Creación de un sistema de reunificación familiar mediado por garantías preventivas de la pérdida del cuidado parental.

VI. Empoderamiento de la población migrante venezolana residente en territorio colombiano mediante el acompañamiento y capacitación en diferentes campos profesionales, en aras de promover su inserción en el mercado laboral colombiano bajo la adopción de normativas de trabajo que promuevan la igualdad de condiciones a los principios y derechos previstos para nacionales colombianos.

VII. Mitigar los efectos negativos de la crisis a largo plazo, brindando herramientas de sostenibilidad económica para la construcción de proyectos de vida en los lugares de acogida y, el empoderamiento de los entornos comunitarios. Lo anterior, involucra el diseño de acciones complementarias a las soluciones transitorias previstas por el Gobierno Nacional y Organizaciones no gubernamentales, que hasta el momento solo involucran el ofrecimiento de víveres, lugares temporales de estadía, asignación de bonos, etc.

VIII. Facilitar canales de integración social: diseño de estrategias para mitigar la segregación y discriminación de población venezolana; siendo indispensable para ello, la generación de programas que enfaticen en el acercamiento de comunidades de acogida y la población migrante.

IX. Adoptar políticas de migración más sensibles con la cuestión de género, incluidas políticas de migración laboral, con el objetivo de garantizar la participación y acceso equitativo de las mujeres en los medios de producción estatal.

X. Adoptar medidas para promover el diálogo social.

XI. Fortalecer las alianzas estratégicas con países y organismos multilaterales con experiencia previa, en la mitigación de los efectos negativos de crisis migratorias; como, por ejemplo, Siria o Palestina, fomentando el diálogo e intercambio de experiencias en políticas y prácticas migratorias.

XII. Flexibilización de los requisitos para convalidar programas de educación superior cursados y aprobados en el exterior en territorio colombiano.

XIII. Establecimiento de mecanismos de registro permanentes y simplificados para los venezolanos en movilidad. Los procesos de regularización migratoria deben ser ordenados, estandarizados, responsables y tenientes a proveer seguridad jurídica a los Estados a través de la recopilación y consolidación de información clara, oportuna y precisa del número de personas entrando e ingresando al país; por consiguiente se propone el diseño de instrumentos de identificación y

sistematización que permitan realizar el registro y conteo de población venezolana irregular en Colombia, que por miedo a las restrictivas políticas migratorias temen ser devueltos a su país de origen o sancionados al enmárquese su ingreso en la ilegalidad.

Cambiar la percepción negativa de la migración es una tarea que trasciende el ámbito político hacia lo público al reconocerse la contribución del migrante en las sociedades de acogida; en tanto sus aprendizajes e historia de vida son valiosas como su conocimiento y capacidad de fuerza. Así las cosas, el Estado colombiano tiene el desafío de construir una Política Migratoria Integral con un enfoque de derechos y atención diferencial para la asistencia de una población migrante venezolano con grandes necesidades en la prestación de servicios esenciales. Por consiguiente, el Gobierno Nacional deberá fortalecer los canales de articulación y propender hacía la conformación de un ente multisectorial garante de impulsar estrategias hacía la prevalencia de los derechos humanos y, sirva como vía de comunicación en la generación de acuerdos de corresponsabilidad y cooperación internacional en la gestión de riesgo humanitario y la obtención de mayores recursos.

18. Conclusiones

- ✔ La crisis migratoria venezolana plantea desafíos y ventajas a los países regionales; especialmente a Colombia como principal zona de destino de la población migrante. El Estado colombiano deberá implementar medidas legislativas y, un marco reglamentario para hacer frente a las tensiones socioeconómicas y políticas; fomentar la integración y lograr la cohesión social en un esquema de los valores universales de no discriminación, igualdad de trato y de oportunidades.

- ✔ El fenómeno migratorio ha desbordado las capacidades del Gobierno Nacional y diferentes organizaciones, debido a que hace cuatro años nadie imaginaba o analizaba una crisis de las dimensiones actuales. La crisis migratoria venezolana responde a un fenómeno supeditado al devenir de la política y al deterioro

económico venezolano; cuyas consecuencias pueden ser positivas o negativas, según las Entidades aborden, reconozcan y hagan frente al tema migratorio como una oportunidad supeditada al desarrollo y al bienestar social, que aporta importantes beneficios tanto a los países de origen como de destino y a los propios migrantes, en la medida que ocurra en condiciones aceptables y reguladas.

- ✔ Las políticas y las prácticas en materia de migración pueden ser viables y eficaces cuando se sustentan sobre una base sólida de normas jurídicas; operando de este modo en el marco de un estado social de derecho garante de los derechos fundamentales y principios democráticos. Lo anterior, significa que en el ejercicio de las funciones de las entidades territoriales deberá existir el principio de coordinación, concurrencia y complementariedad entre la Nación y el Distrito para actuar de manera articulada, coherente y armónica con el propósito especial de hacer efectiva la realización y materialización de los derechos de la población migrante.

- ✔ El Estado colombiano debe realizar esfuerzos en la comprensión multidimensional de la crisis migratoria venezolana. El reconocimiento que los procesos migratorios no son iguales, no se puede equiparar el proceso migratorio que vive una ciudad fronteriza como Cúcuta a los desafíos que enfrenta una ciudad al centro del país; puesto que ambos escenarios conllevan una práctica y forma de organización distintas. Desde esta óptica, las entidades adscritas al Distrito Capital han venido liderando acciones como la instalación de la Mesa de Gestión Migratoria, con el propósito de lograr una acción coordinada y efectiva frente a la atención de los migrantes venezolanos que se encuentran en la ciudad. Asimismo, se viene impulsando desde el Gobierno Nacional alianzas entre Bogotá y otras ciudades del mundo que han enfrentado éxodos masivos migratorios para recoger buenas experiencias en el manejo de estas crisis.

- ✔ El Estado colombiano tiene el desafío de construir una Política Migratoria Integral con un enfoque de derechos y atención diferencial para la asistencia de una

población migrante venezolano con grandes necesidades en la prestación de servicios esenciales. Por consiguiente, el Gobierno Nacional deberá fortalecer los canales de articulación y propender hacía la conformación de un ente multisectorial garante de impulsar estrategias hacía la prevalencia de los derechos humanos y, sirva como vía de comunicación en la generación de acuerdos de corresponsabilidad y cooperación internacional en la gestión de riesgo humanitario y la obtención de mayores recursos.

19. Referencias

Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C(2018). Proyecto Circular Conjunta. Lineamientos para las entidades y organismos pertenecientes a la administración distrital sobre atención a ciudadanos venezolanos en situación irregular.

Aguilar Villanueva, L. (2000a), «Presentación», en Luis F. Aguilar Villanueva (ed.), *El estudio de las políticas públicas*, pp. 5-12, México D.F., M. A. Porrúa.

Aguilar Villanueva, L. (2000b), «Estudio introductorio», en Luis F. Aguilar Villanueva (ed.), *El estudio de las políticas públicas*, pp. 15-76, México D.F., M. A. Porrúa.

Arango, J. (2007). Las migraciones internacionales en un mundo globalizado. Vanguardia Dossier, Vol. 22.

Aya, M, Carvajal Hernández L, y Téllez Iregui G, (2010). "Indagación sobre las causas de la escasa inmigración en Colombia: ¿Ausencia de políticas públicas o políticas públicas restrictivas?", *Revista Opera*, 10: 167-183. Recuperado de https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/3905222.pdf

Ayala, J. (1999). Instituciones y economía, una introducción al neoinstitucionalismo económico. México, D. F: Fondo de Cultura Económica.

Beleño Poveda, F. (2018). El proceso migratorio entre Colombia y Venezuela: un análisis de la problemática actual. Ensayo de trabajo de grado. Bogotá, Universidad Militar Nueva Granada. Recuperado de https://repository.unimilitar.edu.co/bitstream/handle/10654/17617/Bele%F1oPovedaFredyAlberto2018.pdf;jsessionid=F4004EC4B26F4E68599932B96CF62AD1?sequence=1.

Bermùdez Y, Mazuera R, Albornoz N y Morffe M, (2018). Informe Movilidad Humana Venezolana. Realidades y perspectivas de quienes emigran. (9 de abril al 6 de mayo de 2018. Bogotá: Fundación Entre culturas. Recuperado de https://cpalsocial.org/documentos/570.pdf

Cuervo, R. J. (2007). Ensayos sobre Políticas Públicas. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2018). Resolución 2/18. Migración forzada de personas venezolanas. Bogotá, Colombia: Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Recuperado de https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/Resolucion-2-18-es.pdf

Chevallier, J. (1986), *Science Administrative*, PUF, Coll. París, Thémis.

D' Anglejan, S. (2013), "Política de inmigración" en Seguimiento y análisis de políticas públicas en Colombia. Anuario *2013*, pp. 141-154. Bogotá: Universidad Externado de Colombia. Recuperado de https://publicaciones.uexternado.edu.co/pageflip/acceso-abierto/pdf/seguimiento-y-analisis-2013.pdf

Duran, P. (1999), Penser l'action publique, París, LGDJ, 27.

Durán, W. E. (1998). La efectividad de las políticas públicas en Colombia: un análisis neoinstitucional. Bogotá: Tercer Mundos Editores y DNP.

El Tiempo. Informe Especial. El lado Oscuro del éxodo de los venezolanos. Marzo 2017. Bogotá D.C.

Gómez, A. C. y Jiménez, C. C. (2015). Recursos para el análisis de las políticas públicas. Documento de investigación no. 44, 16(1), 21. Disponible en:<http://www.urosario.edu.co/cpg-ri/Investigacion CEPI/documentos/libros/DI-44-CP-web/>.

Lasswell, H. (2000), «La orientación hacia las políticas», en Luis F. Aguilar Villanueva (ed.), El estudio de las políticas públicas, pp. 79-104, México D.F., M. A. Porrúa.

López Reina, A. (2018). La respuesta del Estado colombiano frente a la crisis migratoria de los refugiados venezolanos. Reflexiones sobre las políticas públicas (Años 2015-2018) y el ordenamiento jurídico colombiano. Trabajo de Grado. Universidad Católica de Colombia. Facultad de Derecho. Bogotá, Colombia. https://repository.ucatolica.edu.co/bitstream/10983/22744/1/TRABAJO%20DE%20GRADO%20ANA%20MAR%C3%8DA%20L%C3%93PEZ%20FINAL.pdf

Mejía Madroñero, F. (2019), Los compromisos de Colombia frente a los migrantes venezolanos en virtud del Derecho Internacional de los Refugiados. Tesis de grado. Bogotá, Universidad Católica de Colombia. Facultad de Derecho.

Meny, I. y Thoenig, J.C. (1992). Las Políticas Públicas. Capitulo II. Políticas Públicas y Teoría del Estado. Barcelona. Editorial Ariel.

Ministerio De Salud Y Protección Social (2018). Plan de Respuesta del Sector Salud al Fenómeno Migratorio. Ministerio De Salud Y Protección Social. Bogotá: https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/DE/COM/plan-respuesta-salud-migrantes.pdf

Müller, P. Traducción: Jean- François Jolly y Carlos Salazar Vargas. Las Políticas Públicas. Bogotá. Universidad Externado de Colombia.

North, D. (1995). Instituciones, cambio institucional y desempeño económico. México, D. F: Fondo de Cultura Económica.

Quiroga, L, Serrano J, Guesguan O, Linares M, (2017), La garantía del derecho a la identidad, estatuto y documentación legal de los solicitantes de la condición de refugiado en Colombia. Retos y recomendaciones de acuerdo a lo dispuesto en

estándares legales y de política internacionales. Trabajo de grado. Producto 2. Bogotá: Universidad Externado de Colombia. Capstone Intermaestrías. Recuperado de https://bdigital.uexternado.edu.co/bitstream/001/782/2/JIA-Spa-2017-La_garant%C3%ADa_del_derecho_a_la_identidad_estatuto_y_documentaci%C3%B3n_legal_Trabajo_de_grado2.pdf

Roth Deubel, A. (2010) «Las políticas públicas y sus principales enfoques analíticos». En: Enfoques para el análisis de políticas públicas. *(2010).* Bogotá: Universidad Nacional de Colombia. Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales. Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI). Grupo de Investigación Análisis de Políticas Públicas y de la Gestión Pública. Programa de Doctorado en Estudios Políticos y Relaciones Internacionales.

Roth, Deubel, A. N. (2002), Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación. Bogotá, Ediciones Aurora.

Salazar Rojas, M. (2016). "Incidencia de las normas internacionales para la protección de los trabajadores migrantes irregulares en Colombia". Novum Jus: Revista Especializada en Sociología Jurídica Y Política, 10(2): 89-101.

Santana Rivas, D. (2009). Geografía de la inmigración venezolana en Colombia entre 1993 y 2008. Aracne. Revista Electrónica de Recursos en Internet sobre Geografía y Ciencias Sociales, No. 124.

Secretaria Distrital de Gobierno. (2018) Oficina de Comunicaciones. Informe Situación actual migrantes venezolanos en Bogotá.

Unidad Nacional para La Gestión Del Riesgo De Desastres. (2017). Ruta de atención para migrantes venezolanos en Colombia. Preguntas frecuentes de ciudadanos venezolanos. Bogotá: Unidad Nacional para La Gestión Del Riesgo De Desastres. Recuperado de http://portal.gestiondelriesgo.gov.co/RAMV/SiteAssets/SitePages/Documentos/Ruta%20de%20atencio%CC%81n%20para%20migrantes%20venezolanos%20en%20Colombia%20-%20Final.pdf

Vidal, R (coord.) (2011), “Políticas públicas sobre migración en Colombia”, en Leonir Mario Chiarello (Coord.), Las políticas públicas sobre migraciones y la sociedad civil en América Latina. Los casos de Argentina, Brasil, Colombia y México. Nueva York, Scalabrini International Migration Network.

Zuñiga Estela, F. (2017), El impacto social de los inmigrantes venezolanos y las incidencias en Colombia. Ensayo de trabajo de grado. Bogotá: Universidad Militar Nueva Granada.