



El efecto de la política migratoria colombiana en Santiago de Cali, con respecto a la entrada masiva de personas en condición de irregular, provenientes de Venezuela. (2018- 2020-I)

Juan David Lemos Marín

Pontificia Universidad Javeriana Cali
Departamento de Ciencia Jurídica y Política
Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales
Santiago de Cali, 2020

El efecto de la política migratoria colombiana en Santiago de Cali, con respecto a la entrada masiva de personas en condición de irregular, provenientes de Venezuela. (2018- 2020-I)

Monografía de grado

Presentada como requisito para optar por el título de Politólogo

Presentado por:

Juan David Lemos Marín

Director:

Gustavo Adolfo Morales Vega. PhD

Pontificia Universidad Javeriana Cali
Departamento de Ciencia Jurídica y Política
Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales
Santiago de Cali, 2020

Agradecimientos

Quiero dar gracias a Dios por todas las bendiciones recibidas; bendiciones como lo son mi padre, Jaime Tulio Lemos G., y mi madre, Elizabeth Cristina Marín R., que siempre han dado el máximo esfuerzo y son el mejor ejemplo posible para su hijo.

Gracias a mis abuelos, Chepe, Mercedes y Gloria, quienes han sido unos padres más y una luz en el camino.

Gracias a mis tíos, Sandra Lemos y Roberto Muñoz, por su constante apoyo.

Gracias a mi prima y madrina, Daniela Muñoz, quien ha sido siempre la hermana que me dio la vida.

Gracias a todos los amigos, compañeros y profesores, que compartieron y guiaron en todo este proceso que fue la universidad; en especial a mi director de trabajo de grado, Gustavo Adolfo Morales Vega, quien con su paciencia y sabiduría, ayudo a que este trabajo fuera posible.

Tabla de contenido

Agradecimiento.....	3
Índice de anexos.....	6
Índice de graficas.....	6
Índice de tablas.....	6
1. Planteamiento del problema.....	7
2. Pregunta de investigación.....	10
3. Hipótesis.....	10
4. Estado del arte.....	11
5. Marco Conceptual.....	15
6. Metodología.....	18
6.1. Tipo de investigación.....	18
6.2 Procedimiento capítulos.....	19
6.3 Evaluación del proceso.....	21
7. Objetivos.....	22
7.1 Objetivo general.....	22
7.2 Objetivos específicos.....	22
8. Capítulo 1: Lineamientos del CONPES 3950.....	23
8.1 Conclusiones del capítulo.....	36
9. Capítulo 2: Implementación en Santiago de Cali.....	38
9.1 Conclusiones del capítulo.....	46
10. Capítulo 3: Acciones no previstas por el CONPES 3950 en Santiago de Cali.....	48
10.1 Conclusiones del capítulo.....	55

11. Capítulo 4: Percepción de la población.....58

11.1 Conclusiones del capítulo.....64

12. Conclusiones del trabajo.....67

13. Referencias.....72

14. Anexos.....77

Anexos

Anexo 1 Formato de consentimiento informado.....	77
Anexo 2 Cuestionario para la entrevista semiestructurada al funcionario de la Secretaria de Bienestar Social.....	78
Anexo 3 Cuestionario para la entrevista semiestructurada a los representantes de la población venezolana presente en la ciudad de Santiago de Cali.....	79
Anexo 4 Tamaño de muestra.....	81

Índice de graficas

Grafico N° 1. Tipo de actividad económica.....	54
-------------------------------------------------------	-----------

Índice de tablas

Tabla N° 1. Caracterización demográfica del entrevistado.....	59
----------------------------------------------------------------------	-----------

1. Planteamiento del problema

La migración es un proceso existente desde la prehistoria y no solo en la raza humana, la vida de muchas especies animales también depende de dichos procesos. La migración es el desplazamiento que se produce de una población o especie desde su lugar de origen a otro punto. En la historia de la humanidad se presentaron fenómenos como los asentamientos humanos, los cuales datan entre 10.000 y 5.000 A.C. No obstante, la aparición de grupos que dejaron el nomadismo para convertirse en sedentarios, no significó la desaparición de los procesos migratorios para la especie humana.

Con el auge de las distintas guerras de gran magnitud, la industrialización y la globalización, muchas personas decidieron migrar a distintos lugares del mundo. Se calcula que la segunda guerra mundial produjo un desplazamiento alrededor de 8 millones de personas. Los conflictos no fueron los únicos que generaron migraciones, también se ve lo que fue el proceso de industrialización, la cual supuso el éxodo masivo de personas, las cuales iban del campo hacia las ciudades, según Castles et al (2009) esto comenzó por Europa a mediados del siglo XIX y posteriormente el resto del mundo. Por último, encontramos lo que ha sido la globalización, la cual se ha encargado de interconectar todo el mundo, generando nuevas redes de migración, las cuales están en búsqueda de mejores condiciones de vida, resultando en la movilización de personas de su lugar de origen a otro.

Algunas de estas migraciones eran de gran volumen, y empezaron a generar dificultades en los lugares de asentamiento, ya que la falta de preparación para recibir a estas personas trajo consigo, nuevas enfermedades, desempleo, aumento de la pobreza y algunos de los migrantes, dada su condición de vulnerabilidad, necesitaban atención de los Estados. Esta problemática condujo a los gobiernos a tomar medidas para afrontar esta situación, como lo ha sido el caso de las políticas migratorias del gobierno de los Estados Unidos en los últimos años.

El caso colombiano no es ajeno a los fenómenos migratorios. Colombia no ha sido un país receptor de migrantes, si no que se ha caracterizado más por la producción de emigrantes a diferentes zonas del mundo. Históricamente se pueden observar 3 olas migratorias caracterizadas por la salida de nacionales hacia otros países. Basados en el DNP (2009), fueron principalmente 3 los destinos escogidos por los colombianos a la hora de migrar; la primera ola migratoria fue hacia los Estados Unidos en la década de los sesenta, la segunda ola migratoria

corresponde a la década de los ochenta, cuyo destino fue Venezuela, y por último, encontramos la migración masiva de nacionales hacia España en la década de los noventa.

Aunque históricamente Colombia no haya sido un país receptor de migrantes provenientes de otras naciones, si ha tenido desplazamientos de su población al interior del país, producto de la violencia prolongada. Según Villa (2006) se empezó a observar en Colombia la existencia de un significativo éxodo de personas que para el año de 1995 superaba el medio millón de personas, donde casi la totalidad de ellos eran campesinos que buscaban huir del conflicto armado. Dicho conflicto armado en Colombia, llevo al desplazamiento de casi 8 millones de personas, ubicando a Colombia en el puesto número 1 del ranking mundial de desplazados de la ONU.

Es importante aclarar que, no es lo mismo hablar de desplazados por el conflicto armado interno colombiano y la población migrante. Para ACNUR (1998), se entiende por desplazados a todas aquellas personas que se han visto forzadas a dejar su hogar, buscando escapar de los efectos del conflicto armado y violaciones de derechos humanos, cuyo alcance no va más allá de traspasar las fronteras estatales internacionalmente reconocidas. Mientras que la población migrante puede tomar esta decisión de trasladarse de un país a otro, por otras razones, como lo son las económicas, de seguridad o simple deseo, y deben traspasar las denominadas fronteras estatales reconocidas internacionalmente.

En ese sentido, Colombia históricamente experimento 2 tipos de desplazamientos de población: 1) La expulsión ciudadanos al exterior 2) Los desplazados por la violencia. Lo que resulta novedoso, es que en la actualidad aumento el número de personas que hacen su ingreso al país por diferentes medios y con diversas intenciones, transformando a Colombia en un país receptor. Observando este cambio, se generó una respuesta sobre las limitadas acciones del Estado a los fenómenos migratorios en el territorio nacional, los cuales en tiempos cercanos al 2009 fueron en aumento, provocando así, la publicación del documento CONPES 3603. Esto se puede entender como una situación con cierto grado de complejidad y afectación al desarrollo del país, tanto de manera negativa como positiva.

Las causas de la nueva realidad en Colombia están asociadas a la crisis venezolana, la cual presenta problemas económicos, déficit democrático y violencia generalizada. En el ámbito económico, observamos como Venezuela presenta una hiperinflación de su economía, sumado

a la caída de la producción de petróleo. En cuanto a la democracia en el vecino país, podemos ver que presenta un déficit democrático, asociado a la lucha entre la rama ejecutiva y legislativa, y los niveles de corrupción asociados a las últimas elecciones en el país. Los puntos mencionados anteriormente, han desencadenado episodios de violencia generalizada en contra de las manifestaciones que hacen oposición al régimen de Nicolás Maduro, los altos índices de robos, asociados a la subsistencia de las familias, y la desaparición y persecución de opositores al gobierno de turno.

Esto ha generado la numerosa entrada a Colombia de personas provenientes de Venezuela en los últimos años, los cuales buscan escapar de la crisis afrontada por su país. Esta situación es de gran importancia, ya que, la legislación y regulación que rigen la política pública en Colombia, no consideraban una inmigración masiva.

Según Migración Colombia (2018) para junio del 2018, se reportaron 810 mil venezolanos en el país, lo cual significó un aumento del 58% con respecto al año anterior. La migración masiva venezolana por la realidad que pasa este país, es una situación sui generis. Gracias a esta condición única en su clase, no se sabe el impacto diferenciado generado por la política pública colombiana, sobre la población inmigrante venezolana en contraste con otros grupos migrantes presentes en nuestro territorio.

Al no concebir una situación así, las acciones estatales con respecto a este subgrupo no son claras, lo cual puede llegar a generar un estado de limbo, donde ni las autoridades saben qué hacer para poder brindar mejores condiciones de vida, como tampoco lo que la población inmigrante puede hacer en el marco de la ley para aspirar a mejores condiciones de vida. Por estas razones, se decide centrar el foco de estudio en el tema de la Política migratoria colombiana, con respecto a la inmigración masiva de personas en condición de refugiado.

Donde, para ser más exactos, nos fijaremos en el caso de los efectos de la política migratoria colombiana con respecto a la entrada masiva de personas en condición de irregular provenientes de Venezuela, centrándonos en la capital del departamento del Valle del Cauca, ya que, históricamente fue el mayor expulsor de ciudadanos hacia otros países con un 24,1%, según el DNP (2009). Actualmente, Cali cuenta con la presencia de casi 40 mil venezolanos y pertenece a 2 de las 6 rutas de tránsito por Colombia, que hacen uso los nacionales de Venezuela según Migración Colombia (2018).

2. Pregunta de investigación

¿Cuáles han sido los efectos de las acciones estatales, derivados de las políticas públicas concebidas en el CONPES 3950, sobre la población migrante irregular venezolana, para ampliar las posibilidades de acceso a una vida digna, en la ciudad de Santiago de Cali durante el año 2018 hasta el primer semestre del 2020?

3. Hipótesis

Los efectos de las acciones estatales, derivados de las políticas públicas concebidas en el CONPES 3950, sobre la población migrante irregular venezolana, orientadas a ampliar las posibilidades de acceso a una vida digna, se encuentran sujetos al grado de implementación por parte de la Alcaldía de Santiago de Cali, durante el año 2018 hasta el primer semestre del 2020.

4. Estado del arte

Cuando se trata el tema de la migración encontramos que casi la totalidad de los textos abordan este fenómeno como una dinámica central de la globalización, sobre la cual buscan explicar sus causas, efectos y las acciones de control por parte de los Estados con respecto a estas movilizaciones. Esta visión de la migración presenta un vacío no resuelto sobre las posibilidades de acceso a condiciones de vida digna por parte de las poblaciones migrantes en los nuevos lugares de asentamiento.

Con el fin de desarrollar un ejercicio de revisión literaria, vamos a subdividir los textos en grupos, dependiendo de las temáticas tratadas en cada uno. Primero encontramos lo que serían, trabajos que abordan la migración desde causas motivacionales. Estas obras pretenden dar explicaciones a los factores que causan ciertos comportamientos por parte de los individuos a la hora de decidir si migran y su forma de actuar durante este proceso migratorio. Aquí encontramos obras como las de Arango (2000), Fleischer (2012), Linares (2019), Micolta (2005), Polo, Serrano y Barragan (2018). Algunos solo analizan y estudian la migración como un fenómeno en general, mientras otros son casos migratorios puntuales.

En el abordaje general, Arango(2000) y Micolta(2005), se debe mencionar que ambos parten del mismo presupuesto, el cual según Arango (2000) se debe dar mayor peso a los factores económicos y políticos, introduciendo lo que serían los desplazamientos en busca de mejores condiciones de vida y oportunidades laborales, presentando así una visión más económica de la situación. Es pertinente aclarar que, a pesar de los posibles aportes a la discusión de este texto, los planteamientos cuentan con ciertos límites, tal como menciona Micolta (2005) estos son solo ideas difíciles de comprobar, pues es un fenómeno muy amplio, donde se debe tener en cuenta las características propias de cada caso.

En los otros 3 textos del primer grupo, Fleischer (2012), Linares (2019) y Polo, Serrano y Barragan (2018), observamos lo que serían casos migratorios puntuales, los cuales han sucedido en Colombia, más específicamente en sus territorios fronterizos, donde su principal preocupación corresponde a las dinámicas vividas en estas zonas a raíz de sus circunstancias espacio-temporales, las cuales según Linares (2019) han sido desatendidas por parte de ambos Estados, y presentan un claro espacio de choque para dos economías distintas y crisis internas diferentes. El problema con estos trabajos radica en que, la procedencia de sus datos

corresponde a fuentes oficiales, donde los datos provistos por Venezuela no son confiables y los datos colombianos pueden no contar con mayor información de aquellas personas o prácticas que no se realicen dentro de los procedimientos legales establecidos, dejando un posible vacío para la comprensión de la totalidad de los fenómenos que aquí suceden.

Para concluir sobre este primer grupo en que se dividieron los trabajos recopilados, vemos como según Fleischer (2012) los factores económicos y políticos (locales y globales), sumado a circunstancias espacio-temporales, tanto del país receptor, como del emisor y dinámicas globales, tienen un poder formativo con respecto al accionar de la población migrante, lo cual permite realizar un análisis sobre la población tratada en este trabajo. No obstante, esta mirada solo concibe las causas motivacionales, dejando de lado el gran vacío, como lo son las posibilidades de acceso a condiciones de vida digna, las cuales son el objeto de estudio que desarrollamos en este escrito.

En el segundo grupo de esta revisión de literatura encontramos lo que sería un abordaje de las políticas públicas y su eficiencia. Estas obras se centran en las políticas migratorias, dando a entender como las diversas legislaciones pueden tener efectos deseados o no, sobre diversos grupos de interés en sus territorios. Aquí encontramos los trabajos de Ardila (2009), Canelo (2016), Sánchez Estrada (2014) y Castles (2004). Tenemos ejemplos de legislaciones de otros países sobre temas migratorios, como lo es el caso argentino (Canelo, 2016) o mexicano (Sánchez, 2014) y procesos de formulación (Ardila, 2009), las cuales se pueden tomar de modelo para analizar y comparar con la legislación colombiana y su proceso de formulación.

Sobre este grupo podemos observar que, los autores buscan dar una visión de la forma como las legislaciones tienen incidencia directa en la población migrante, muchas veces no se conciben efectos no deseados o esperados derivados de estas acciones o legislaciones, tal y como lo menciona Canelo (2016). No obstante, se debe tener en cuenta que estos textos corresponden a legislaciones de países diferentes, presentando sus respectivas características, las cuales difieren de la situación colombiana, sumada a la falta de pruebas empíricas de las implicaciones que pueda tener la participación de agentes no gubernamentales en la formulación de política pública, como respuesta a algún fenómeno en nuestro territorio.

En el último punto encontramos la tipología, conformada por Castles (2009), Geiger y Pécoud (2010) y Koser (2016), quienes nos brindan una definición de lo que serían las migraciones y

los tipos de migrantes. En estas obras observamos como la definición de esta población es mucho más compleja de lo que se pensaba, pues hay muchos tipos de migrantes, los cuales están en constantes procesos de cambio y movimiento, generando así un reto para los Estados, los cuales en algunas respuestas prohibicionistas se encargan de generar nuevas poblaciones migrantes.

Entre la tipología ofrecida por estos textos, encontramos como para Koser (2016) gracias a la globalización se han creado nuevos tipos de migrantes, los cuales pueden entenderse en 3 tipos de distinciones, como lo serían los voluntarios y forzados, políticos y económicos (o sociales en algunos casos), y por último, los legales e ilegales (irregulares), siendo estos últimos (irregulares) la población objetivo de este trabajo. El problema con esto es lo volátil que pueden ser estas clasificaciones, pues son muchas las formas de cambiar de status dentro de un país. El pasar de ser un inmigrante legal a ilegal o viceversa, o la adopción de diversas características de las numerosas distinciones, como lo sería el caso de un inmigrante forzado a huir por la pésima situación económica de su país de origen, el cual podría hacer un ingreso de forma irregular al país receptor, siendo esta la gran cuestión del aporte de los autores.

Para finalizar, podemos estar de acuerdo en dos puntos con todos los autores. Primero, cuando afirman que, la migración es una dinámica central de la globalización, donde los medios de transporte y la interconectividad mundial ayudan a su aumento. Por último, que este no es un fenómeno reciente, pues ha sido algo de toda la historia, pero desde hace un tiempo ha empezado a tomar más poder en la agenda política y sus discursos, los cuales según Castles (2009) son variados, presentando casos donde se busca ejercer control de estas movilizaciones y otros donde se presenta a la migración como una amenaza a la soberanía nacional, llegando a niveles donde pueden cambiar las estructuras demográficas, económicas y sociales, creando una nueva diversidad cultural, que a menudo pone en tela de juicio la identidad nacional.

Teniendo en cuenta esto, debo comentar que, esta visión del fenómeno migratorio, no corresponde a la imagen que abordamos en este caso, pues como mencionamos anteriormente, históricamente Colombia no fue un país receptor de migrantes, sino expulsor, y dada su situación de conflicto interno, la cual fue expresada por Villa (2006), no corresponde a un destino predilecto para los migrantes que desearan mejorar sus condiciones de vida gracias a la amplia oferta laboral o garantías brindadas por el Estado.

La visión que tomamos de la migración acá, corresponde más a la de ciudadanos provenientes de Venezuela, que buscando escapar de la crisis expuesta anteriormente en su país, optaron por ingresar a Colombia, siendo este, uno de los países vecinos que más fronteras terrestres comparte con su lugar de origen. Sumada a esta nueva visión de la migración, pretendemos llenar el gran vacío de los estudios tradicionales de la migración, centrándonos en desarrollar cuales han sido los efectos de las acciones estatales, derivados de las políticas públicas, sobre la población inmigrante venezolana para ampliar las posibilidades de acceso a una vida digna.

5. Marco Conceptual

El acceso a una vida digna para los migrantes irregulares provenientes de Venezuela es el eje central de este análisis. Por medio del efecto de las acciones estatales, derivadas de las políticas públicas concebidas en el CONPES 3950. El marco conceptual se divide en cuatro categorías centrales, como lo son: Política pública (Roth, 2015), migrante (Koser, 2016), redes migratorias (Abad, 2001) y por último, el concepto de calidad de vida (Urzúa y Caqueao, 2012).

- Concepto de política pública:

Uno de los grandes debates que se han llevado a cabo por los estudiosos de la ciencia política es la definición del concepto de política pública. Han sido numerosos los autores que nos dieron sus definiciones.

Una vertiente, ampliamente aceptada es la que privilegia la acción del Estado, dentro de esta línea la definición que nos ofrece Dubnick (Como se cita en Roth, 2015) afirma que, las políticas públicas son todas aquellas acciones gubernamentales, emprendidas por el Estado, con el fin de dar solución o tratar un problema.

Otra vertiente, enfatiza en la participación para conceptualizar la política pública, la cual está definida como

Proceso integrador de decisiones, acciones, inacciones, acuerdos e instrumentos, adelantado por autoridades públicas con la participación eventual de los particulares, y encaminado a solucionar o prevenir una situación definida como problemática. La política pública hace parte de un ambiente determinado del cual se nutre y al cual pretende modificar o mantener (Velásquez, 2009:56)

En esta monografía se trabaja con la primera vertiente, gracias a que se centra exclusivamente en el accionar del Estado. Aunque para Velázquez (2009) exista una mayor variedad de “acciones”, para representar los posibles medios estatales, que han tomado los entes gubernamentales para con la población, este concibe la participación de actores no estatales, los cuales no hacen parte del eje central de análisis de este trabajo. Siendo estas las razones por las cuales se decidió trabajar con esta definición proporcionada por Roth (2015) de lo que son las políticas públicas.

- Concepto de migrante:

La categoría de migrante es frecuentemente definida como un *status* que es muy volátil, porque cambia constantemente gracias a diversas acciones emprendidas por las partes (población y lugares de residencia).

Con el fin de precisar, la ONU define al migrante (Como se cita en Koser, 2016) como toda persona, que por un tiempo igual o superior a un año, se encuentra por fuera de su lugar de residencia habitual. Dentro de esta definición encontramos diversas clases de migrantes, los cuales varían según la forma de ingreso a los nuevos países, hasta sus causas para haber tomado la decisión de partir.

No obstante, la clase de migrante que tenemos por objeto de estudio en este trabajo, corresponde a los denominados, migrantes irregulares. Los cuales, según Koser (2016) corresponden a todas aquellas personas que no han realizado su proceso de ingreso de forma regular y según lo establecido por la ley de cada nación, a un nuevo país, o todo aquel que ha hecho su ingreso de forma regular, pero ha excedido su tiempo de permanencia dentro del país en cuestión. Siendo estas las definiciones que mejor se ajustan a los objetivos planteados en el trabajo.

- Concepto de redes migratorias:

Uno de los puntos claves a la hora de decidir tanto migrar, como la forma y lugar de destino para hacerlo, son las famosas redes migratorias, las cuales tienen una incidencia directa en estas decisiones por parte de las diversas poblaciones migrantes. En ese sentido, ¿se podría decir que las redes migrantes son lo mismo que las corrientes migratorias?, la respuesta a este interrogante es un rotundo no. Las corrientes migratorias son un producto de las redes migrantes, pues son estas las que definen la direccionalidad de la corriente en sí.

A pesar de esta claridad, se debe tener en cuenta que, según como afirma Abad (2001) varios trabajos, aunque a pesar de concebir las redes migratorias, recaen en el problema de su difícil comprobación empírica. No obstante, procedemos a tomar las redes migratorias en este trabajo escrito como el

Conjuntos de vínculos interpersonales que conectan a migrantes, antiguos migrantes y no migrantes en su área de origen y de destino a través de los lazos de parentesco, amistad y comunidad de origen

compartida. Se sostiene como hipótesis que la existencia de estos lazos aumentan la verosimilitud de la emigración al bajar los costes, elevar los beneficios y mitigar los riesgos del movimiento internacional. Las conexiones de la red constituyen una forma útil de capital social que la gente utiliza para acceder al empleo de extranjeros y a salarios altos (Massey et al, 1998: 229)

Siendo útil este concepto para el presente trabajo, dado que, en el caso venezolano como lo menciona el CONPES 3950 (2018) existe cierta relación de parentesco con Colombia, dado a la masiva migración de colombianos en el pasado a Venezuela, donde se establecieron muchas relaciones/interacciones entre ciudadanos de ambos países y su historia común, generando así un ejemplo de red migratoria.

- Concepto de calidad de vida:

El concepto de calidad de vida ha sido un tema de discusión por muchas personas. Actualmente las definiciones abundan para este término, cada una con su respectiva visión del asunto, como las definiciones que apelan más a las condiciones de vida, aquellas que se van por el lado de la satisfacción de vida o las que buscan mezclar ambas posturas, para brindar una visión más completa.

Esta monografía adopta la aproximación materialista y se pone del lado de las condiciones de vida, puesto que ofrecen, tal y como lo expresa Urzúa (2012) la oportunidad de medir para cada persona, lo que serían aspectos como su salud física, las relaciones sociales y sus actividades u ocupaciones, permitiendo así mismo, la comparación de los indicadores.

Siendo esta la definición que más se acopla a los objetivos planteados, dado que, las visiones que incluyen la satisfacción de vida tienden a recaer en cuestiones de percepción subjetivas, presentando temas psicológicos y de definiciones propias de cada persona, para lo que sería el tener una vida digna, haciendo que este trabajo complejice sus objetivos y pueda causar el no lograr una definición consensuada entre toda la población objetivo, para lo que sería el tener una vida digna.

6. Metodología

En la siguiente sección se describe la metodología utilizada en esta investigación, la cual se dividió de la siguiente forma: En la primera parte se describe el tipo de investigación utilizado, luego se expone el procedimiento de cada uno de los capítulos (1, 2, 3 y 4) y por último, lo que sería una evaluación del proceso, haciendo mención de las dificultades presentadas y los respectivos ajustes metodológicos que se presentaron.

6.1. Tipo de investigación:

Esta investigación parte del estudio de un fenómeno migratorio, por medio de la metodología cualitativa. Se emplea el método cualitativo porque, “estudia la realidad en su contexto natural, tal y como sucede, intentando sacar sentido de, o interpretar los fenómenos de acuerdo con los significados que tienen para las personas implicadas” (Gómez, 1996: 1)

En cuanto a la recolección de información se utilizaron diferentes técnicas, como la elaboración de entrevistas semiestructuradas con preguntas abiertas, tal y como menciona López (2011) y Grawitz (1984), y la revisión de documentos estatales, académicos, entidades internacionales y prensa.

Entre los documentos estatales revisados tenemos del marco legal, documentos CONPES, planes de desarrollo, políticas públicas y datos estadísticos de migración Colombia. Sobre fuentes académicas hay artículos de revistas académicas y demás obras. De entidades internacionales se revisaron diversas páginas web y sus respectivos artículos publicados. En cuanto a la prensa, se hizo uso de publicaciones, principalmente a nivel nacional y municipal.

Todo esto, sumado a la interpretación y análisis documental, permitió alcanzar el objetivo de esta investigación, el cual es, identificar los efectos de las acciones estatales, derivados de las políticas públicas concebidas en el CONPES 3950, sobre la población migrante irregular venezolana, para ampliar las posibilidades de acceso a una vida digna, en la ciudad de Santiago de Cali durante el año 2018 hasta el primer semestre del 2020.

6.2.Procedimiento capítulos:

Capítulo 1:

Para la elaboración del primer capítulo, se realizó la revisión del CONPES 3950 del 2018, el cual contiene la estrategia para la atención de la migración desde Venezuela. Posterior a esta revisión, se procede a identificar la definición del concepto de vida digna desde el documento en cuestión.

Dado que no proporciona una definición de forma explícita, se procede a construirla con referencias específicas al documento. Esto se hace comparando la definición de vida digna del marco conceptual de la investigación, con la de regulación de ciudadanos y atención de carácter humanitario que aparecen en el CONPES 3950. Analizando cuáles son las carencias de las dos últimas frente a la primera y está como las complementa y va más allá.

Posterior a esto, se analizan las respuestas frente a los diferentes tipos de migrantes provenientes de Venezuela, buscando asegurar una vida digna para estos. Por último, se ve a través de que variables desagrega los lineamientos y estrategias del documento CONPES, para entender sus acciones.

Capítulo 2:

En el segundo capítulo se estudió como fue la implementación de las políticas contenidas en el CONPES 3950 en la ciudad de Santiago de Cali. Para esto, desde bibliografía especializada se menciona brevemente que es la implementación y su importancia para el proceso de las políticas públicas.

Se realiza la investigación sobre cuál es la dependencia de la Alcaldía de Santiago de Cali encargada de liderar las acciones de implementación en la ciudad con respecto a esta población objetivo. Identificado esto, se empieza a hacer la revisión de los informes de gestión municipal, para observar variable por variable, las acciones implementadas en la ciudad.

Capítulo 3:

Con el fin de poder analizar las acciones estatales no previstas en el documento CONPES 3950 realizadas por la Alcaldía de Santiago de Cali, orientadas a ampliar las posibilidades de acceso

a una vida digna, se buscó primero, definir que es una acción estatal por medio de la revisión bibliografía especializada en el tema.

Luego de esta definición, se realizó la diferenciación entre lo que serían las acciones previstas y las no previstas en el documento CONPES 3950. Sumado a esto, se mencionó la posibilidad de encontrar acciones no previstas por el CONPES en cuestión, que supongas acciones en el marco de regulación y humanitario, no solo las orientadas a ampliar las posibilidades de acceso a una vida digna.

Se continúa con la identificación y mención de las acciones no contenidas en el CONPES 3950, realizadas por la Alcaldía de Cali. Donde se hace uso de una entrevista semiestructurada de preguntas abiertas (anexo 2), realizada a Carlos Albán, funcionario de la Secretaria de Bienestar Social. Esto, sumado a la recopilación de información directamente de la página de la alcaldía, fueron los métodos de recolección de esa información.

Posterior a la recolección de esta información, se analiza lo que sería la naturaleza de estas acciones. Por último, se aborda brevemente la situación que ha llevado a alejarse de la vida digna para caer en las respuestas de carácter humanitario.

Capítulo 4:

Con la intención de identificar las percepciones de la población migrante irregular, respecto a las acciones estatales en Santiago de Cali, se decidió aplicar una entrevista semiestructurada de preguntas abiertas (anexo 3), como menciona López (2011). Esta fue aplicada a 3 representantes de la población venezolana en la ciudad de Santiago de Cali.

Para la elección de los entrevistados se tuvieron como requisitos, el ser venezolanos, que lleven desde el 2018 viviendo en la ciudad y representar la población objetivo. Como resultado obtuvimos a dos líderes sociales de la población venezolana en Cali y la coordinadora departamental para el Valle del Cauca y Región Pacífico de la asociación “Colonia Venezolana en Colombia” o como su sigla indica, COLVENZ.

La entrevista cuenta con una caracterización demográfica de las personas y 9 preguntas, divididas en 3 ejes. El primero corresponde a conocer un poco sobre cómo ha sido la experiencia en la ciudad, en términos generales y su relación con la población. El segundo eje trata lo que son, las acciones estatales, el cual pretende conocer el grado de conocimiento y

participación, sobre las acciones emprendidas por la Alcaldía de Santiago de Cali. El último eje es el de percepción, con la finalidad de conocer que piensan sobre las acciones de la Alcaldía.

6.3.Evaluación del proceso:

Durante el desarrollo del proceso investigativo, hubieron diversos ajustes que se debieron realizar. Desde planteamientos teóricos, hasta metodológicos, todo con el fin de lograr responder al objetivo planteado.

Es importante empezar mencionando que, quizás una de las mayores dificultades corresponde a la población objetivo. Esto porque, al ser migrantes irregulares no existen datos confiables y exactos del número, condiciones en las que se encuentra, entre otros.

Este status irregular, sumado a los movimientos diarios de entrada, desplazamiento entre zonas y salidas, hace que llevar procesos y registros sea casi imposible, tanto para las autoridades, como para la investigación.

Para el capítulo número 4, la idea original era realizar una encuesta a personas pertenecientes a la población objetivo, con el fin de identificar las percepciones de la población, con respecto a las acciones implementadas por la Alcaldía de Cali y sus condiciones de vida.

En ese momento, se identifican dos conglomerados donde se encuentra la población de interés, sin embargo, al ser tan pocos conglomerados lo mejor es hacer un muestreo aleatorio simple cuoteado por cada uno de ellos. Revisando publicaciones en la página de la Alcaldía y prensa, se llega a un número aproximado de personas en esos lugares. Se aplica la fórmula (anexo 4) y finalmente se obtiene una muestra de 79 personas en el parque de las banderas y 18 personas en el terminal.

Dada la situación de salud pública que atravesaba la ciudad, no se podía ir al sitio para aplicar las encuestas planteadas, razón por la cual, se decide realizar entrevistas a 3 representantes de la población, tal y como se realizó para el capítulo 4.

7. Objetivos

7.1. Objetivo General

Identificar los efectos de las acciones estatales, derivados de las políticas públicas concebidas en el CONPES 3950, sobre la población migrante irregular venezolana, para ampliar las posibilidades de acceso a una vida digna, en la ciudad de Santiago de Cali durante el año 2018 hasta el primer semestre del 2020.

7.2. Objetivos Específicos

- Analizar los lineamientos y estrategias del documento CONPES 3950, orientadas a reconocer el acceso a una vida digna para la población migrante irregular.
- Estudiar cómo se implementaron las políticas contenidas en el CONPES 3950 en la ciudad de Santiago de Cali.
- Analizar las acciones estatales no previstas en el documento CONPES 3950 realizadas por la alcaldía de Santiago de Cali, orientadas a ampliar las posibilidades de acceso a una vida digna.
- Identificar las percepciones de la población migrante irregular, respecto a las acciones estatales en Santiago de Cali.

8. Capítulo 1: Lineamientos del CONPES 3950

Buscando responder al objetivo de “analizar los lineamientos y estrategias del documento CONPES 3950, orientadas a reconocer el acceso a una vida digna para la población migrante irregular”, se encontró que, el CONPES en cuestión, no menciona explícitamente una definición para lo que sería el concepto de vida digna.

A pesar de esta situación, con la lectura del documento, se logra evidenciar la forma en que abordan este concepto desde la postura de las condiciones de vida mencionada en el marco conceptual de este trabajo. Las condiciones de vida tal y como lo menciona Urzúa (2012) corresponden a la medición y comparación de indicadores para cada persona, sobre lo que sería la salud física, las relaciones sociales, sus actividades u ocupaciones y el acceso a servicios básicos.

Visto desde lo planteado por el CONPES (2018) la vida digna corresponde a la capacidad de la población migrante para acceder a todos aquellos bienes y servicios provistos por el Estado colombiano, tales como, educación, salud, soluciones en materia de vivienda, trabajo legal, seguridad, recreación, saneamiento básico, entre otros. Teniendo en cuenta esto, se puede ver que va por la línea de las condiciones de vida, respondiendo a una aproximación más materialista de la situación.

Es importante entender que, cuando se habla del concepto de vida digna en el documento CONPES 3950, las acciones difieren a lo que serían los conceptos de atención humanitaria y regulación de ciudadanos, los cuales eran el objetivo de la política migratoria previa a la expedición del nuevo CONPES del 23 de noviembre del 2018, durante el mandato del presidente Iván Duque.

Cuando se habla de atención humanitaria y regulación de ciudadanos encontramos que, desde el inicio de este fenómeno migratorio, proveniente del vecino país hacia Colombia, las respuestas estatales se encontraban en esta línea de acción, lo cual representaba simplemente respuestas rápidas, de poco proceso y a corto plazo, de las necesidades básicas de la población venezolana.

Entre la reducida gama de acciones de carácter humanitario encontramos lo que fue, “atención de partos y urgencias, vacunación, control prenatal y protección de derechos de menores de

edad” (CONPES, 2018: 13), lo cual respondía a urgencias y casos puntuales, y no representaba un acceso completo al sistema de salud ni atención a inconvenientes que demandaran un seguimiento prolongado por parte de las autoridades competentes.

En cuanto a la regulación de ciudadanos, fue un proceso liderado por diversas iniciativas en distintos espacios y momentos, las cuales buscaban recopilar datos de los migrantes que entraban al país y así tener un poco más de información sobre esta población. No obstante, nunca ofreció mayores beneficios a quienes participaban en estas iniciativas, por lo cual no toda la población objetivo decidió cooperar.

En contraste con la respuesta estatal orientada a reconocer el acceso a una vida digna, los anteriores conceptos quedan cortos y difieren totalmente del objetivo de la nueva estrategia para la atención de la migración desde Venezuela, la cual,

Está dirigida a atender las necesidades en salud, educación, primera infancia e inserción laboral de la población migrante proveniente de Venezuela, así como a fortalecer la institucionalidad encargada de gestionar la crisis, en particular en relación con atención de zonas y pasos de frontera, identificación y registro, y atención de situaciones de convivencia que pudieran presentarse en el contexto de un fenómeno migratorio de tal magnitud (CONPES, 2018: 13).

Sumado a esto, según el CONPES (2018) se parte de un enfoque multisectorial, que cuenta con una visión lo suficientemente amplia para que sea propicia su aplicación en todo el territorio, teniendo en cuenta a la vez, un enfoque territorial diferenciado. Dicho enfoque multisectorial y territorial no era tenido en cuenta anteriormente, por tal razón las respuestas humanitarias y de regulación no se ajustaban a la capacidad de cada territorio, generando así disparidad en las acciones y oferta estatal disponibles para la población migrante proveniente de Venezuela.

Después de mencionar la definición del concepto de vida digna adoptado en el CONPES 3950 y como se diferencia de otros conceptos tratados en el marco de este documento, es importante observar cómo frente a los diferentes tipos de migrantes provenientes de Venezuela se responde para asegurar una vida digna.

Como se ha mencionado en secciones anteriores de este trabajo, hay diversos tipos de migrantes, y aunque la categoría que nos interesa en este caso es el migrante irregular, se debe tener en cuenta que este se ha presentado en el territorio colombiano de dos formas; los

migrantes que están con intención de permanecer en él y quienes solo están de paso para continuar su recorrido a un nuevo destino de asentamiento; lo que a su vez permite evidenciar que las necesidades no son las mismas para estos dos subgrupos de migrantes irregulares.

Por tal razón, el documento CONPES 3950 en su necesidad de plantear una estrategia acorde para tratar este fenómeno migratorio, se ha encargado de dividir e identificar estas dos categorías de migrantes y los territorios donde se establecen por tiempo indefinido o un periodo corto para seguir su trayecto al destino final de asentamiento.

Para los migrantes irregulares que tienen por destino otros territorios, se ha identificado, tal y como lo menciona el CONPES (2018) que la mayoría de estas personas tienen como destino el sur del continente, en especial, con un 75% de registro en las salidas de ciudadanos con nacionalidad venezolana, la frontera con Ecuador. Además de esto,

Los datos de entradas y salidas de la autoridad migratoria han permitido observar que, en promedio, el 90 % de estas personas realizan el trayecto entre los municipios de la frontera con Venezuela y Rumichaca en un periodo de 1 a 3 días, mientras que un 5 % lo hace en un término de 4 a 10 días (CONPES, 2018: 34)

Este dato permite observar que el periodo de permanencia en territorio colombiano no es muy prolongado, por lo cual sus necesidades son diferentes y responden más a acciones de carácter humanitario, como las mencionadas anteriormente y abastecimiento de alimentos.

Cuando se habla de la población migrante venezolana con intenciones de permanencia en territorio colombiano la situación cambia, al igual que el tipo de respuesta por parte del Estado. Al pertenecer a otro subgrupo de migrante irregular con presencia en territorio por un tiempo mucho más prolongado y en muchos casos indefinido, la atención de carácter humanitario no es suficiente, por lo cual la respuesta pasa a buscar reconocer el acceso a una vida digna por parte de esta población. Este subgrupo, “se enfrenta a retos de déficit habitacional, informalidad laboral, aumento en los cupos e instalaciones escolares, entre otros” (CONPES, 2018: 43).

Por tal razón, las acciones para mejorar dichas condiciones de vida, visto desde el CONPES (2018) demandan un tipo distinto de intervención, en especial lo que serían temas como fortalecimiento de la empleabilidad, educación, generación de ingresos, entre otros, para evitar problemáticas relacionadas con estos ámbitos.

Una vez entendido esto, es importante ver a través de qué variables lo desagrega el CONPES 3950, para así poder entender sus lineamientos. Entre estas se encuentra lo que sería: Salud, educación, infancia, adolescencia y juventud, vivienda y agua, inserción laboral y emprendimiento, y seguridad y manejo de conflictividades.

- Salud:

Cuando se habla de salud, se debe empezar mencionando que el fenómeno migratorio, dado el tipo de población y su magnitud en cuanto a llegada, ha tenido un alto impacto sobre lo que sería el sector salud. Tanto en temas de aumento de atenciones a pacientes, costos y salud pública.

Un claro indicador a tener en cuenta es el aumento de atenciones en salud brindadas a la población venezolana, donde, según el CONPES (2018) para el año 2018 hubo un aumento del 202% de atenciones, en relación al número de atenciones en salud para el 2017.

Sobre el tema de costos por estas atenciones en salud, es importante entender que, “El acceso a los servicios de salud en el país puede brindarse por dos vías: mediante el aseguramiento al régimen contributivo o subsidiado del Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS)” (CONPES, 2018: 47), pero según cifras provistas por el CONPES (2018) tan solo el 8% de la población migrante se encuentra afiliada a alguna de estas dos formas de acceso a los servicios de salud.

En cuanto a la situación de salud pública, se ha observado que, “Utilizando información del Sistema de Vigilancia Epidemiológica (Sivigila), se ha podido establecer que la migración venezolana ha traído consigo un incremento en los casos reportados de eventos de vigilancia epidemiológica” (CONPES, 2018: 48). Esta situación se ve agravada gracias al aumento exponencial de migrantes que entraron al país, lo cual causó que, a pesar de todos los esfuerzos por parte del Estado colombiano, se viera desbordado, y la falta de flujo de registros administrativos entre las autoridades locales y de países vecinos, complejiza la situación en materia de esquemas de vacunación.

Como respuesta a estas situaciones, el gobierno ha diseñado una estrategia para mejorar la atención en salud de los migrantes provenientes desde Venezuela. Tal estrategia está

conformada por 3 líneas de acción, las cuales buscan responder a cada una de las situaciones planteadas anteriormente.

Para la primera línea, se encuentra como objetivo el “Identificar las necesidades de oferta para prestación de servicios en territorios afectados por el fenómeno migratorio” (CONPES, 2018: 83). Esto se hace con el fin de poder identificar las redes prestadoras de servicios de salud, tanto públicas como privadas, que se encarguen de brindar apoyo a las necesidades en materia de salud por parte de la población migrante, y así definir lo que serían las necesidades específicas de cada una, para poder brindar un fortalecimiento, ya sea en materia de infraestructura, dotación biomédica o talento humano.

La segunda línea tiene por objetivo, aumentar la afiliación al sistema de salud a la población migrante venezolana. Tal decisión se toma con la intención de lograr agilizar todos estos procesos administrativos y permitir que la población migrante proveniente de Venezuela pueda acceder a todos los servicios de salud en las diferentes instituciones prestadoras de este servicio en el territorio nacional, y no solo cuando se trate de una urgencia, tal y como sucedía con las respuestas de carácter humanitario.

En la tercer y última línea de acción para la variable en salud, se tiene por objetivo, “Mejorar la capacidad de respuesta en salud pública de los territorios y comunidades de acogida” (CONPES, 2018: 83). La razón para adoptar esta medida radica en la necesidad de mejorar la capacidad de vigilancia y control, por parte de las entidades públicas, para detectar cualquier tipo de evento asociado en este ámbito y poder generar alguna respuesta en caso de necesitarlo.

Además, el Ministerio de Salud se encargará de “realizar un protocolo que permita establecer el flujo de información básica en salud de migrantes desde Venezuela con los países fronterizos, seguido a esto Migración Colombia y Ministerio de Salud y Protección Social realizarán la socialización pertinente” (CONPES, 2018: 84).

En conclusión, las 3 líneas de acción definidas para esta variable, buscan brindar una atención en materia de salud más elaborada, a mediano y largo plazo, permitiendo mayores garantías y posibilidades de acceso a un servicio de mayor calidad, en comparación al ofrecido por las respuestas humanitarias y de regulación. Es claro que busca mejorar las condiciones de vida para la población migrante presente en el país.

- Educación:

En materia de educación, los estudios previos a la publicación del documento CONPES 3950 arrojaron 3 problemáticas a tratar. La primera corresponde al acelerado aumento en la necesidad de acceso a este servicio por parte de los jóvenes pertenecientes a la población migrante venezolana. Según el CONPES (2018) para el año 2018, en territorio colombiano habría alrededor de 270 mil niños venezolanos entre los 5 y 16 años de edad, los cuales representan una demanda potencial para el servicio educativo del país.

La segunda problemática identificada es que la acreditación de grados y estudios de la población migrante, por parte de las autoridades colombianas encargadas es deficiente. En el caso de quienes buscan validar su bachillerato, se debe realizar la convalidación con el ICFES, por lo que, con las instituciones educativas colombianas solo se permite la validación hasta el grado 10 y este proceso por parte de una institución de educación venezolana es difícil.

Sumada a esta población, también están quienes pertenecen a otro nivel educativo, en este caso, la educación superior, los cuales,

Se encuentran las personas que buscan convalidar sus títulos de educación superior otorgados por instituciones de educación superior venezolanas. Según información del Ministerio de Educación Nacional, el volumen de solicitudes de convalidación de títulos pasó de un promedio de 6.000 solicitudes al año en 2012 a 12.000 solicitudes en 2017. A mayo de 2018 ya se habían presentado 9.000 solicitudes. La mayoría de estas provienen de población (nacional y extranjera) con títulos expedidos por centros educativos venezolanos (CONPES, 2018: 52)

Dicho aumento en las solicitudes, tal y como lo menciona el CONPES (2018) significa un problema, pues los tiempos de respuesta a todas estas solicitudes van siendo más demorados, gracias a la cantidad de títulos falsos presentados y la falta de documentación necesaria por parte de la población y las instituciones venezolanas.

La tercer y última problemática en materia de educación, planteada por el documento que contiene la estrategia para la atención de la migración desde Venezuela es, la afectación psicosocial y académica de estudiantes. Como lo dice el CONPES (2018) hay claras diferencias entre el modelo educativo colombiano y el venezolano; desde el contenido de muchas

asignaturas, hasta el nivel de los temas enseñados en los diversos grados, donde lo visto por las escuelas en Venezuela para 5to grado, equivale a temas de 2do grado en Colombia.

En cuanto a las afectaciones psicosociales, se ha evidenciado la presencia de discriminación y xenofobia, lo cual es un claro problema para el ambiente escolar, el cual “refleja la limitada capacidad de los colegios para atender los temas de convivencia escolar o para dar apoyo socioemocional a sus estudiantes” (CONPES, 2018: 53).

Como respuesta a estas situaciones, el gobierno ha diseñado un plan que busca mejorar la atención en materia de educación para los migrantes provenientes desde Venezuela. Este está conformado por 3 líneas de acción, las cuales están diseñadas para responder a cada una de las situaciones planteadas anteriormente.

Para la primera línea, se encuentra como objetivo la identificación y movilidad de la oferta educativa. Esto se hace con el fin de poder identificar y conocer toda la oferta educativa disponible en territorio colombiano. Después de este primer paso, se planteó el diseño de una estrategia de comunicación, la cual permita que toda la población objetivo sepa dónde, cuándo y cómo, poder aspirar a dicha oferta.

Además de la estrategia de comunicación, la identificación de la oferta educativa también se hace con el fin de poder fortalecer la capacidad de las instituciones prestadoras de este servicio en las diferentes zonas del país donde se concentra población proveniente de Venezuela.

La segunda línea tiene por objetivo mejorar la convalidación de grados y títulos, y para responder a este objetivo se han planteado dos acciones; la primera corresponde a la elaboración de una estrategia, la cual busca mejorar los tiempos de respuesta a todos los procesos de convalidación de estudios provenientes de Venezuela. La segunda acción plantea “la creación de un grupo temporal dedicado exclusivamente a gestionar el proceso de evaluación de la convalidación de títulos de educación superior procedentes de instituciones de educación superior venezolana” (CONPES, 2018: 85).

En la tercer y última línea de acción para la variable de educación, encontramos como objetivo, generar la adaptación académica y socioemocional para los estudiantes migrantes. Para responder al objetivo planteado, se han diseñado 2 rutas a seguir; en primer lugar, está el diseño e implementación de planes que busquen la nivelación académica para los estudiantes

provenientes de Venezuela, logrando así reducir las brechas entre los distintos modelos educativos. Y, para la segunda ruta se encuentra lo que es el,

Plan de Formación para la Ciudadanía, una estrategia para el desarrollo de competencias ciudadanas y socioemocionales. Esta estará enfocada en la prevención de la xenofobia y otras situaciones que afectan la convivencia escolar y generan discriminación ante la llegada de comunidades de migrantes, refugiados y retornados a los establecimientos educativos (CONPES; 2018: 85)

Para resumir, las 3 líneas de acción en la variable de educación, buscan brindar una atención en materia de educación mucho más elaborada, permitiendo el acceso a este servicio, sumado a la búsqueda de reducir las brechas existentes entre dos modelos educativos distintos; siendo un claro aporte a la mejoría de las condiciones de vida para la población migrante presente en el país.

- Infancia, adolescencia y juventud:

Una de las poblaciones más vulnerables corresponde a la de los niños, niñas y adolescentes (NNA). Por esta razón, “La Convención de los Derechos del Niño establece la obligatoriedad de los distintos países de garantizar todos los derechos a los NNA y generar las condiciones para su bienestar al máximo de sus capacidades presupuestales” (CONPES, 2018: 53).

A pesar de los esfuerzos estatales, sigue existiendo tal y como dice el CONPES (2018) una afectación de la capacidad institucional, riesgo de amenaza y vulneración de derechos de los NNA, y problemas para la garantía de los derechos e integración de NNA y sus familias migrantes.

La capacidad institucional se ha visto enormemente afectada, gracias a la falta de lineamientos territoriales destinados a generar algún tipo de ruta de atención, dado que, “los instrumentos legales colombianos no contemplan los efectos de la crisis migratoria, en la atención y el abordaje de las situaciones que experimentan los NNA y familias migrantes desde Venezuela” (CONPES, 2018: 56).

Respecto al riesgo de amenaza y vulneración de derechos de los NNA, un claro indicador a tener en cuenta es el aumento de Procesos Administrativos de Restablecimiento de Derechos (PARD), donde, según el CONPES (2018) hasta el mes de septiembre del 2018 ya se habían presentado 740 PARD, superando por mucho los 300 PARD presentados en todo el 2017.

Sobre el tema de los problemas para la garantía de los derechos e integración de NNA y sus familias migrantes es importante entender que, “Las atenciones prestadas en el último año por parte del ICBF a NNA y madres gestantes provenientes de Venezuela pasaron de 22.113 en 2017 a casi 55.544 entre enero y septiembre de 2018 en todos sus programas” (CONPES, 2018: 57), lo cual supone grandes presiones a las instituciones encargadas, dada el aumento exponencial de la demanda.

Como respuesta a estas problemáticas el Estado colombiano diseñó 3 líneas de acción. La primera plantea un fortalecimiento de la capacidad institucional, por medio de capacitación para los funcionarios y autoridades que trabajen en las áreas encargadas. Además, se conformará y adoptará un documento con toda la ruta de acción, que tal y como afirma el CONPES (2018) tenga en cuenta todas las recomendaciones de organismos internacionales y nacionales, para fortalecer la capacidad institucional del Sistema Nacional de Bienestar Familiar.

La segunda línea tiene por objetivo, mejorar la protección integral y restablecimiento de derechos de las NNA y las familias. Para cumplir con esto, se llevará a cabo,

Un proceso de fortalecimiento de las defensorías y comisarías de familia que permita desarrollar acciones administrativas y optimizar la capacidad de respuesta a las situaciones de amenaza, inobservancia, y vulneración de derechos. Esto se realizará a través de asistencias técnicas presenciales, virtuales en los instrumentos emitidos por el ICBF (CONPES, 2018: 87)

Y para la tercera línea de acción, titulada “Atención en el marco de la garantía de los derechos e integración de las NNA y familias migrantes desde Venezuela” (CONPES, 2018: 87), se procederá identificando y tratando casos de desnutrición por parte de los NNA y madres gestantes, se realizarán diversas campañas y programas de fortalecimiento familiar, y el ICBF, “De manera particular, garantizará el acceso de la primera infancia migrante desde Venezuela a los servicios de atención inicial” (CONPES, 2018: 87).

Para concluir la variable de infancia, adolescencia y juventud, podemos ver que, esta apela principalmente al restablecimiento y protección de derechos, para una de las poblaciones más vulnerables y afectadas por el fenómeno migratorio. Dicha garantía en el respeto de los derechos para los NNA es fundamental para permitir el acceso a una vida digna por parte de esta población.

- Vivienda y agua:

Otro aspecto que se ha visto afectado por la masiva entrada de migrantes provenientes de Venezuela al territorio nacional, es el de servicios habitacionales y servicios públicos. Se debe resaltar que “La alta demanda en materia de vivienda, y la incapacidad para atenderla, se tradujo en la ocupación de espacios públicos y la generación de asentamientos informales en zonas de riesgo”. (CONPES, 2018: 58)

En muchos casos, este aumento en la demanda de vivienda sobrepasa por mucho la oferta que los diferentes municipios receptores pueden otorgar. Esto genera el aumento del déficit habitacional en una ciudad. Tal déficit se traduce en otro problema, tal y como lo menciona el CONPES (2018) dado que un ambiente no adecuado para habitar, puede generar efectos nocivos para la salud y la seguridad de las poblaciones migrantes. Es evidente la forma en que,

Se ven afectadas las condiciones en que se almacenan, manipulan y preparan los alimentos, lo que, sumado a la falta de una provisión adecuada de agua potable y servicios de saneamiento, facilita la aparición de enfermedades gastrointestinales, entre otras. En segundo lugar, las condiciones de hacinamiento favorecen la transmisión de enfermedades y generan condiciones de riesgo para los niños. Además, la falta de una infraestructura adecuada expone a los hogares a las condiciones climáticas, mientras que su ubicación en zonas de riesgo genera amenazas a su seguridad (CONPES, 2018: 59)

Pero esta no es la única situación que se deriva del aumento en la demanda y las precarias condiciones. Dado el rápido aumento en las necesidades, se ha presentado un deterioro en el servicio de acueducto y saneamiento básico de algunas ciudades. Se puede evidenciar la forma en que se “requiere un mayor mantenimiento preventivo de la infraestructura, que no está contemplado dentro de los presupuestos de inversión de estos municipios” (CONPES, 2018: 62)

En respuesta a esta situación se plantearon 2 líneas de acción; la primera corresponde a mejorar el funcionamiento de los Centros de Atención Transitorios al migrante (CATM); estos, corresponden a espacios donde se encuentren las condiciones óptimas para proveer una estancia temporal de los migrantes.

Posterior a esto, se realizará lo que sería, “un trabajo coordinado con las entidades territoriales para la identificación de lotes o bienes inmuebles que cuenten con servicios públicos y espacios adecuados, y para la identificación de sus características físicas y necesidades de intervención” (CONPES, 2018: 89). Esto con la intención de trasladar la población a los nuevos espacios, y así no volver muy larga la estancia en los CATM.

La segunda línea de acción, según lo mencionado por el CONPES (2018) dará prioridad a todo proyecto destinado a mejorar la prestación de los servicios de acueducto, alcantarillado o aseo, en los diversos municipios donde haya presencia de migrantes. Esto se hará en cabeza del Viceministerio de Agua y Saneamiento Básico, perteneciente al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.

Respecto a la variable de vivienda y agua se puede observar que, las respuestas corresponden tanto de atención humanitaria e inmediata como lo son los CATM, y la ampliación a las posibilidades de acceso a una vida digna, con la identificación y próxima reubicación de los migrantes, hacia lotes o bienes inmuebles destinados a resolver los déficit habitacionales y de servicios.

- Inserción laboral y emprendimiento:

En esta variable se encuentra una clara problemática que recae sobre aquellos migrantes que cuentan con un status de irregulares. Esto se debe a que, casi la totalidad de los datos para el diagnóstico y planteamiento de los problemas a resolver, en relación a esta variable son del Registro Administrativo para los Migrantes Venezolanos (RAMV) y del Permiso Especial de Permanencia (PEP), los cuales solo cuentan con cifras de migrantes que ya han regularizado su estancia en el país.

Teniendo en cuenta esta situación, las problemáticas aquejan a ambos grupos de migrantes en cierta medida. El CONPES (2018) expone la dificultad que tienen los migrantes para ubicarse laboralmente, gracias a la falta de certificaciones que validen las competencias necesarias y experiencia laboral para aspirar a algunos trabajos, sumado a el desconocimiento por parte de los empresarios sobre los requisitos y procedimientos legales, para poder contratar de esta población.

Otra de las situaciones problemáticas en este aspecto corresponde a “la dificultad en la implementación del Registro Único de Trabajadores Extranjeros en Colombia” (CONPES, 2018: 68). Esto, a pesar de los esfuerzos por parte del Ministerio del Trabajo, los recursos para su funcionamiento e implementación no se encuentran garantizados.

Al igual que en las anteriores variables, el CONPES 3950 ha desarrollado varias líneas de acción para dar respuesta a estas situaciones; la primera tiene por objetivo facilitar el acceso al mercado laboral, por medio de la reducción de barreras; este ajuste se realizará tanto en zonas de entrada y paso para los migrantes, como en los lugares de asentamiento. Sumado a esta línea, se encuentra la iniciativa que pretende,

Desarrollar el programa para la reconversión socio laboral que está dirigido a la población dedicada a la comercialización ilícita de combustibles en el país, y busca impulsar el desarrollo de modelos de negocios productivos con la creación de pequeñas, medianas y grandes empresas formalmente constituidas (CONPES, 2018: 91).

La segunda línea propone el apoyo para el emprendimiento. Esto se hace por medio de la “elaboración de un inventario de programas del nivel nacional, que se ajusten a las necesidades identificadas, para determinar requisitos de acceso y las necesidades de recursos adicionales que permitan atender esta población en procesos de emprendimiento y desarrollo empresarial” (CONPES, 2018: 92).

Para la tercera y última línea de acción esta la implementación del Registro Único de Trabajadores Extranjeros en Colombia (RUTECH). Según el CONPES (2018) esto se hace con el propósito de proponer planes y programas, caracterizar la población y su oferta laboral, hacer seguimiento y controlar las ofertas laborales, cautelar los derechos laborales, y coordinar los mecanismos para la prevención y lucha contra la explotación laboral.

Para concluir la variable de trabajo y emprendimiento, es pertinente aclarar que, estas corresponden a las acciones destinadas a mejorar las condiciones de vida por parte de la población con status irregular. La cual, dada su condición de permanencia en el país, no se puede dar el lujo de acceder a toda la gama de acciones y estrategias diseñadas para esta variable, pues requiere para muchas, la regulación de su estado en el país.

- Seguridad y manejo de conflictividades:

Con el pasar del tiempo, en los diversos fenómenos migratorios que han enfrentado las sociedades receptoras, siempre han existido respuestas positivas y de acogida, al igual que, respuestas negativas, que apelan a la xenofobia y relacionamiento entre esta población migrante y actos ilícitos.

Colombia no ha sido ajeno a ambos tipos de respuestas, y aunque se podría decir que ha habido más apoyo y respuestas humanitarias, también se puede ver como

En algunos municipios se han presentado incidentes aislados de discriminación, particularmente en la forma de agresiones verbales o físicas, así como en manifestaciones de grupos de ciudadanos que consideran que sus actividades económicas o sus modos de vida podrían verse amenazados por el flujo de migrantes (CONPES, 2018: 70)

Esta situación, sumada a lo que sería “la presencia de más de un millón de personas en el territorio nacional, algunas de ellas en condiciones de informalidad y en zonas con débil presencia institucional, ha sido aprovechada por organizaciones criminales” (CONPES, 2018:71). Según informa el CONPES (2018) las acciones ilegales predilectas para la explotación de esta población corresponden a minería ilegal, contrabando, trata de personas, explotación sexual y explotación sexual infantil; lo cual supone un reto más para el Estado colombiano.

Como respuesta a estas situaciones, el CONPES 3950 ha planteado unas líneas de acción. La primera línea de acción tiene por objetivo, identificar, prevenir y mitigar las conflictividades sociales. Esto se hará por medio de “caracterizar las dinámicas que afectan la seguridad y la convivencia en las que se encuentre alguna relación con la llegada de migrantes provenientes de Venezuela” (CONPES, 2018: 96).

Esto va acompañado de la realización de diversas campañas a nivel nacional, en todos los territorios donde haya presencia de población migrante, con el fin de sensibilizar a la población residente de estos lugares, y tal como afirma el CONPES (2018) definir el marco de acción legal para las Fuerzas Militares y la Policía Nacional, para que brinden el respectivo apoyo y acompañamiento, para la solución de las necesidades de poblaciones con presencia del fenómeno migratorio venezolano.

La segunda línea de acción tiene por objetivo, luchar contra la trata de personas y demás explotaciones a la población migrante. Para cumplir con esto, “el Ministerio del Interior incrementará acciones de coordinación, articulación y seguimiento a la implementación de la política de lucha contra la trata de personas, tanto a nivel nacional como descentralizado” (CONPES, 2018: 97), además de la continuidad de acciones ya emprendidas por el Estado, como lo son las campañas de prevención y sensibilización y la línea de denuncias.

Para finalizar esta variable, es pertinente aclarar que, sin importar el estado de permanencia en el país, ya sea regular o irregular, estas acciones están destinadas a la protección y lucha contra las amenazas de su seguridad. Siendo un punto clave en la ampliación de acceso a una vida digna por parte de la población objetivo.

8.1. Conclusiones del capítulo:

En primera medida, se debe resaltar el cambio de enfoque que le ha dado la nueva estrategia para la atención de la migración proveniente desde Venezuela, contenida en el CONPES 3950, respecto a las acciones humanitarias y de regulación previamente empleadas por el Estado colombiano. Otro punto alto es, la inclusión de la población migrante con status irregular en los diversos lineamientos y estrategias planteadas, cosa que el CONPES 3603 no hacía.

Estas dos cuestiones se encargaron de mejorar la respuesta estatal a un fenómeno migratorio, nunca antes visto en el país. La nueva respuesta apela a ampliar el acceso a una vida por parte de la población migrante proveniente de Venezuela, entendiendo que no todos cuentan con una condición de regularidad en su estancia en el país, abarcando así, más población que la del CONPES predecesor.

También es importante entender que, a pesar de presentar por separadas las variables en que se desagrega el documento y sus lineamientos, todas son igual de necesarias para poder mejorar las condiciones de vida. En muchos casos, incluso sin una no se puede llevar a cabo la otra, como por ejemplo, la convalidación de estudios académicos y la ubicación laboral de un migrante, en un puesto de trabajo que demande cierta preparación académica.

En algunos casos, las respuestas planteadas por el documento CONPES 3950 apelaban al mejoramiento de las condiciones de vida y las respuestas de carácter humanitario. Un ejemplo de esta situación se puede observar en la variable de saneamiento básico y vivienda, pues con

los CATM se pretendía dar una atención rápida e inmediata a una necesidad, como lo es el techo y acceso a servicios, pero después se pasa a la reubicación de la población, a territorios diseñados y destinados a suplir esta necesidad por periodos de tiempo prolongados.

En conclusión, esta nueva respuesta supone un gran avance en cuanto a reacción estatal de situaciones nunca antes vistas. No obstante, todo esto debe ir acompañado de la aplicación y desarrollo de todo lo planteado en las diversas líneas de acción expuestas en el documento, para lo cual es necesario el respaldo económico de las organizaciones implicadas, la población colombiana y la población migrante, tanto regulares como irregulares.

9. Capítulo 2: Implementación en Santiago de Cali

Para responder al objetivo de “Estudiar cómo se implementaron las políticas contenidas en el CONPES 3950 en la ciudad de Santiago de Cali”, es importante recordar dos cosas. La primera corresponde a observar de nuevo, a través de qué variables desagrega el CONPES 3950 las diversas acciones y políticas, entre las cuales están: Salud, educación, infancia, adolescencia y juventud, vivienda y agua, inserción laboral y emprendimiento, y seguridad y manejo de conflictividades.

La segunda es el entendimiento de que, no todas las zonas tienen las mismas necesidades y capacidades de integración disponibles para los migrantes irregulares venezolanos presentes en su territorio. Por lo cual, el documento CONPES 3950 cuenta con un enfoque territorial, que busca la identificación y potencialización de lo que realmente se necesita en cada caso. Para lo cual, el diagnóstico del documento en cuestión se encarga de “caracterizar la población migrante, se establecen las necesidades de atención y se identifican los retos y las debilidades institucionales para afrontar fenómenos de este tipo.” (CONPES, 2018: 14)

Vistos estos dos puntos, se debe entender que, tal y como menciona Delgado (2009) las políticas cuentan con diversas etapas, las cuales suponen una configuración que forma un ciclo, el cual presenta fases interdependientes, para las cuales un posible replanteamiento o cambio en alguna de ellas, puede llegar a afectar las otras y sus resultados.

En los debates académicos, se puede observar que “Las principales fases del ciclo de las políticas públicas son las siguientes: 1) la identificación y definición de problemas; 2) la formulación de políticas; 3) la adopción de la decisión; 4) la implementación; 5) la evaluación” (Delgado, 2009: 5).

En la identificación y definición de problemas podemos observar cómo, se advierte de la existencia de una situación denominada “problemática” la cual debería ser tratada para mejorar o solucionarse. En la fase de formulación de políticas se toma la decisión de actuar o no frente al problema, sumado al desarrollo de lo que serían los posibles cursos de acción a tomar. En cuanto a la adopción de la decisión, “para que una política sea considerada pública ésta debe haber sido generada por medios gubernamentales, debe emanar de una autoridad pública” (Delgado, 2009: 8).

En la fase de implementación encontramos lo que sería, toda esta movilización de recursos estatales, ya sean económicos o de capital humano, para llevar a cabo la ejecución de las políticas que han sido adoptadas. En la última fase, la cual corresponde a la evaluación, tal y como menciona Delgado (2009) se pretende determinar por medio de las unidades de evaluación de la administración pública hasta qué punto se han logrado los objetivos de la política pública.

Para responder al objetivo del capítulo planteado anteriormente, nos centramos en la fase de implementación. Diversos autores tratan este tema de la implementación de políticas, el cual es sumamente importante, razón por la cual se toma la decisión de estudiarse. No obstante, tal y como menciona Roth (2015) muchos consideran que la etapa de implementación de las decisiones de carácter público suponen un problema de tipo administrativo, cuya dificultad no es muy elevada y solo demanda una “ejecución sencilla”, siguiendo los lineamientos de la política en cuestión.

Estamos totalmente de acuerdo con Roth en que, “Desde la perspectiva del análisis de políticas públicas, esta etapa es fundamental porque es ahí que la política, hasta este entonces casi exclusivamente hecha de discursos y de palabras, se transforma en hechos concretos, en realidad palpable” (Roth, 2015: 107).

Entendido el tema de la implementación, pasamos a aterrizar en el caso específico, el cual busca estudiar cómo se implementaron las políticas contenidas en el CONPES 3950 en la ciudad de Santiago de Cali, por parte de la administración municipal, desde el año 2018 hasta el primer semestre del 2020.

La Alcaldía de Santiago de Cali es representada por la Secretaria de Bienestar Social como el ente a través del cual se coordinaron todas las acciones estatales en la ciudad, destinadas a esta población vulnerable. Dicha representación de la entidad gubernamental territorial se da a través de este organismo por que

La Secretaría de Bienestar Social es el organismo encargado de liderar la promoción, protección, restitución y garantía de derechos de quienes por su condición social, económica, física o mental se encuentran en condiciones de vulnerabilidad, mediante la formulación, coordinación e implementación de políticas sociales, en el marco de la Constitución y la Ley. (Alcaldía de Cali, 2016)

No obstante, se trabaja de forma articulada con las demás secretarías de despacho, para así poder brindar atención a la población migrante irregular proveniente de Venezuela, presente en la ciudad de Santiago de Cali. Donde incluso, el jueves 24 de enero de 2019 se instaló el comité de atención a la población migrante, durante la administración municipal de Maurice Armitage. En dicha acción, la Alcaldía de Cali pretendía unir los esfuerzos de diferentes organismos, liderados por la Secretaría de Bienestar Social, como lo sería con

Desarrollo Económico, Salud Pública, Educación y Seguridad y Justicia; además del Grupo Interagencial de Flujos Mixtos Migratorios de Cali (GIFFM), La Arquidiócesis de Cali, El Ministerio Público, La Defensoría, la Cancillería, Migración Colombia, Policía Metropolitana y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. Lo anterior, con el fin de facilitar al migrante, en este caso venezolano, el protocolo de atención o una orientación que le permita a esta población tener atención. (Alcaldía de Cali, 2019)

Ahora, para poder observar la implementación de las diversas políticas contenidas en el CONPES 3950, por parte de la Alcaldía de Cali, se analizó el Informe de Gestión 2019, el cual contenía el balance general del cuatrienio, de la administración saliente, perteneciente al ex alcalde Maurice Armitage. Donde, sumado a la comparación de los diversos lineamientos y políticas contenidas en la Estrategia para la atención de la migración desde Venezuela, dan por resultado el estudio de su implementación en la ciudad de Cali.

- Implementación de cada variable:

Para poder observar cómo ha sido la implementación de las diversas políticas y lineamientos contenidos en el CONPES 3950, en la ciudad de Santiago de Cali, se analizarán las acciones realizadas en el Informe de Gestión 2019, destinadas a la población venezolana irregular, por cada una de las variables como lo son la salud, educación, infancia, adolescencia y juventud, vivienda y agua, inserción laboral y emprendimiento, y seguridad y manejo de conflictividades.

Salud:

En el documento CONPES se diseñaron 3 líneas de acción, las cuales suponen una estrategia para mejorar la atención en salud de los migrantes provenientes desde Venezuela. Tales líneas de acción plantean, “identificar las necesidades de oferta para prestación de servicios en territorios afectados por el fenómeno migratorio” (CONPES, 2018: 83), aumentar la afiliación

al sistema de salud por parte de la población migrante venezolana, y por último, “mejorar la capacidad de respuesta en salud pública de los territorios y comunidades de acogida” (CONPES, 2018: 83).

Para la primera línea de acción no se evidenció en la ciudad de Santiago de Cali, ningún tipo de acción orientada a identificar las redes prestadoras de servicios de salud, ni de carácter públicas o privadas. Esto era con el fin de fortalecer, ya sea en materia de infraestructura, dotación biomédica o talento humano, todas estas instituciones y entidades, encargadas de brindar apoyo a las necesidades en materia de salud por parte de la población migrante. No obstante, si se encontraron proyectos de inversión, donde “durante este cuatrienio la Secretaria de Salud Pública Municipal invirtió \$33.823.823.835 (para infraestructura física \$23.545.638.731, para dotación \$10.278.185.104)” (Alcaldía de Cali, 2020: 768).

En la segunda línea de acción, la cual corresponde a, el aumento en la afiliación al sistema de salud por parte de la población migrante venezolana, donde encontramos lo que sería el programa denominado “Servicios de Salud Pública Oportuna y Confiable”. Uno de los principales logros de este programa corresponde al trabajo logrado en cobertura universal en aseguramiento, de la cual, hace parte población venezolana presente en la ciudad de Cali.

Tal y como menciona la Alcaldía de Cali (2020) con el propósito de aumentar la cobertura en el sistema general de seguridad social en salud, para la población migrante venezolana, se ha logrado la afiliación de 14.743 personas en el régimen contributivo y 2.984 en el régimen subsidiado, todo esto en el marco del cumplimiento con la normatividad vigente.

En cuanto a mejorar la capacidad de respuesta en salud pública, correspondiente a la tercera línea de acción, cuya finalidad es mejorar la capacidad de vigilancia y control por parte de las entidades públicas; esto con el fin de lograr la detección de cualquier tipo de evento, así generar alguna respuesta en caso de necesitarlo, como se vio en el programa llamado Salud Pública con Enfoque Intersectorial y Poblacional, donde uno de sus principales logros corresponde al tratamiento de enfermedades infecciosas.

Como menciona el Informe de Gestión 2019, “desde el año 2001 Cali no ha tenido casos de sarampión, resultado que tiene altísima relevancia si se tiene en cuenta el brote presentado a nivel nacional desde 2018 -2019 asociado a la población migrante venezolana” (Alcaldía, 2020:

728). Es aquí donde se pudo evidenciar la detección temprana de esta situación por parte de las autoridades encargadas, y generar la respuesta basada en, lo que fue la aplicación de 82.650 biológicos con una inversión de 10.133'637.328 de pesos, para tratar esta y otras enfermedades como lo son “meningococo, neumococo, hepatitis A, hepatitis B, varicela, Herpes Zoster, DPT acelular” (Alcaldía de Cali, 2020: 728).

Educación:

Para la variable de educación, el CONPES 3950 diseñó 3 líneas de acción. La primera línea corresponde a la identificación y movilidad de la oferta educativa, la segunda es el mejoramiento de la convalidación de grados y títulos, y la última corresponde a generar la adaptación académica y socioemocional para los estudiantes migrantes.

En la primera línea, el planteamiento constaba de 2 acciones; la primera era identificar y conocer toda la oferta educativa disponible. La segunda consistía en la realización de campañas de comunicación para dar a conocer la oferta y que los padres inscriban a los jóvenes. Sobre la primera acción no se encontraron registros de ninguna iniciativa o actividad destinada a este fin en la ciudad de Cali.

Para la segunda acción de esta línea, si se pudo observar lo que fue

El proceso de Difusión de inscripción y de matrícula en las IEO que consistió en la puesta en marcha de la campaña de divulgación de los procesos asociados a la matrícula e inscripción en las IEO, con la cual la Secretaría de Educación Municipal hace la invitación a los padres de familia y acudientes para realizar la matrícula de manera oportuna de los Niños, Niñas, Jóvenes y Adultos; y de la campaña para la promoción y divulgación de las jornadas de búsqueda activa con la que se presentó la oferta educativa de las I.E.O y a través de la cual se invita a la población desescolarizada a ingresar al sistema educativo oficial (Alcaldía de Cali, 2020: 598).

No obstante, no menciona explícitamente a la población venezolana en lo que fue el desarrollo de esta estrategia de comunicación, pero se espera, que al ser parte de la población desescolarizada presente en la ciudad de Cali, hayan podido incluirse de alguna forma.

En cuanto a la segunda línea de acción, recordemos que es la encargada de todo el tema de convalidaciones de grados y títulos académicos. Al realizar la revisión documental pertinente, llama la atención que no se encontró registro de alguna actividad por parte de la Alcaldía de

Cali, que ayude en este proceso de validaciones académicas a la población proveniente de Venezuela.

Para la tercer y última línea de acción en materia de educación tenemos generación de adaptación académica y socioemocional para los estudiantes migrantes. Esta línea consta de 2 acciones. La primera es el apoyo al proceso de nivelación académica disponible para todos los estudiantes provenientes de Venezuela, que se encuentren atrasados en el desarrollo de contenido. Para esta acción no se encontró ningún registro de actividad, por lo cual se presume que no se implementó esta acción.

Para la segunda acción perteneciente a la tercera línea se encontró el diseño de la estrategia para el desarrollo de competencias ciudadanas y socioemocionales, con el propósito de prevenir la xenofobia y otras situaciones que afecten de manera negativa lo que sería la convivencia escolar. Por medio del programa Vida, Familia y Salud Mental, se evidencia cierto trabajo en este campo.

A través de una inversión equivalente a \$5.477.050.000 pesos, se realizó el estudio, actualización y clasificación de los manuales de convivencia de las instituciones educativas, con el fin de mejorar los lineamientos sobre lo que sería la convivencia escolar. Respondiendo así al objetivo de desarrollar competencias ciudadanas y evitar situaciones negativas en la convivencia de las escuelas.

Infancia, adolescencia y juventud:

Esta variable se trabaja desde 3 líneas de acción, como lo es el fortalecimiento de la capacidad institucional para la atención de los NNA, el restablecimiento de derechos y protección integral, y por último, “Atención en el marco de la garantía de los derechos e integración de las NNA y familias migrantes desde Venezuela” (CONPES, 2018: 87).

En cuanto al fortalecimiento de la capacidad institucional en Santiago de Cali, por parte de la alcaldía podemos ver lo que sería, el programa Atención Integral a la Primera Infancia. Uno de los principales logros de este programa supone la creación “un piloto para la atención integral que beneficia a 320 migrantes venezolanos, entre niños y niñas de 0 a 5 años, mujeres gestantes y madres lactantes” (Alcaldía de Cali, 2020: 850), respondiendo así a la conformación de un documento, el cual contenga toda la ruta de acción, tal y como dicta el CONPES 3950.

También, tal y como dice la Alcaldía de Cali (2020) se cualificó y fortaleció a más de 50 profesionales que atienden a las niñas y los niños de Primera Infancia en prácticas de cuidado y crianza. Además, se logró cualificar alrededor de 50 líderes comunitarios por medio de talleres de capacitación basados en estrategias de acompañamiento a las familias para el cuidado, la crianza y la formación de vínculos afectivos con niños de primera infancia.

Sumado a esto, desde la Alcaldía de Cali (2020) se dio la construcción de lo que fue la modalidad de atención para la población de primera infancia migrante, en articulación con el ICBF, la Secretaría de Gobierno, la Subsecretaría de Territorios de Inclusión y Oportunidades –TIOS.

Para la segunda línea de acción, encargada del restablecimiento de derechos y protección integral, podemos observar que la Subsecretaria de Poblaciones y Etnias – Equipo Niñez, se ha encargado, tal y como menciona la Alcaldía de Cali (2020) en brindar asistencia básica a niños, niñas y adolescentes, los cuales estén con derechos vulnerados en el municipio de Santiago de Cali. Esto, por medio de una medida inmediata, para el restablecimiento de derechos, cuya meta correspondía a 1.150 niños, niñas y adolescentes, con una ejecución del 100%. No obstante, en ninguna parte se hace mención de NNA provenientes de Venezuela, que sean parte de la población migrante en el país.

En a la tercera y última línea de esta variable, el Sistema Nacional de Bienestar Familiar y la Alcaldía de Cali, en cabeza de la Secretaria de Bienestar Social, celebró lo que sería un convenio interadministrativo con esta entidad, el cual tenía por objetivo

Aunar esfuerzos técnicos y administrativos para la implementación de la atención integral de niños, niñas y mujeres gestantes mediante una estrategia flexible que permita pilotear la atención a la población migrante proveniente de Venezuela en Santiago de Cali para la atención de 320 niñas y niños de primera infancia, mujeres gestantes y madres lactantes (Alcaldía de Cali, 2020: 851).

Vivienda y agua:

Sobre la implementación de las acciones contenidas en el CONPES 3950, respecto a servicios habitacionales y servicios públicos, encontramos las dos líneas de acción correspondientes a, mejorar el funcionamiento de los Centros de Atención Transitorios al migrante (CATM) y mejorar la prestación de los servicios de acueducto, alcantarillado o aseo.

En cuanto a la primera línea de acción, no se encontró ningún tipo de implementación por parte de la alcaldía de Cali, pues en la ciudad de Cali no hay CATM establecidos oficialmente como en otros territorios. Aunque en la ciudad si hay espacios para la atención de la población e incluso comedores comunitarios destinados a los migrantes provenientes de Venezuela, no figuran como un CATM, tal y como se expresa en el CONPES 3950.

Sobre la mejora de prestación de los servicios, aunque en el documento del Informe de Gestión 2019 hay evidencia de trabajos para cumplir con este propósito, estos están destinados en su totalidad a las zonas rurales del municipio, y no hacen mención alguna de la población migrante irregular proveniente de Venezuela presente en la ciudad de Cali.

Inserción laboral y emprendimiento:

Sobre esta variable tenemos las siguientes 3 líneas de acción: la reducción de barreras para facilitar el acceso al mercado laboral, el apoyo para el emprendimiento y la implementación del Registro Único de Trabajadores Extranjeros en Colombia (RUTEC).

Para comenzar, sobre la reducción de barreras para facilitar el acceso al mercado laboral, por parte de la población migrante proveniente de Venezuela, no se encontró registro de ninguna acción emprendida por la Alcaldía de Cali. A pesar de encontrar programas y demás acciones encaminados a la inserción laboral de diversos grupos poblacionales en la ciudad, ninguno corresponde y hace mención alguna a la población objetivo de este trabajo.

En cuanto al apoyo para el emprendimiento, a pesar del programa de la Alcaldía “Emprendimientos como forma de vida”, el cual traza toda una ruta para fomentar este tipo de prácticas, aparentemente nada está destinado a la población venezolana. Por esta razón, la implementación de esta línea de acción en la ciudad de Cali es negativa.

Por último, la implementación del Registro Único de Trabajadores Extranjeros en Colombia (RUTEC) es una acción liderada por el Ministerio Nacional del Trabajo, por lo cual, su implementación es a nivel nacional, no municipal.

Seguridad y manejo de conflictividades:

Acá se manejan dos líneas de acción. En la primera tenemos por objetivo “caracterizar las dinámicas que afectan la seguridad y la convivencia en las que se encuentre alguna relación

con la llegada de migrantes provenientes de Venezuela” (CONPES, 2018: 96), y en la segunda encontramos, la lucha contra la trata de personas y demás explotaciones a la población migrante.

Sobre la primera línea de acción, no se encontraron registros de la caracterización de dinámicas que generen afectación a la convivencia con respecto al arribo de la población migrante proveniente de Venezuela presente en la ciudad de Cali.

En la segunda línea de acción encontramos lo que fue la estrategia “De eso tan bueno no dan tanto”, la cual se encarga de la “prevención contra el delito de trata de personas, en el que se enmarcan las campañas y talleres pedagógicos sobre el tema, retomando este dicho popular, con el fin de sensibilizar a la población” (Alcaldía de Cali, 2020: 1489).

En cuanto al desarrollo de dicha estrategia para la población migrante, vemos lo que fue la elaboración de talleres de prevención contra este delito, los cuales eran dirigidos hacia la población migrante, y se dictaban en entidades que atienden población migrante, como en los diversos comedores comunitarios, hogares de paso de la Arquidiócesis y algunas jornadas de caracterización a población migrante en la ciudad.

9.1. Conclusiones del capítulo:

Después de observar todo lo que ha sido el proceso de implementación de las políticas contenidas en el CONPES 3950, en la ciudad de Cali, por parte de la Alcaldía municipal, podemos decir que el balance es negativo. Esto se debe a la implementación de tan solo el 43,75% de todas las líneas de acción dictadas por la Estrategia para la atención de la migración desde Venezuela.

Llama la atención que hay variables donde no se implementó ni una sola de las líneas de acción, como lo fueron la inserción laboral y emprendimiento, y vivienda y agua. Donde a pesar de que no todas las zonas tienen las mismas necesidades de integración para los migrantes irregulares venezolanos presentes en su territorio, la inserción laboral y el acceso a servicios públicos y vivienda son bases para el acceso a una vida digna, por lo cual, esta no sería una excusa para su no implementación.

La mejor variable en cuanto a implementación de acciones es la de infancia, adolescencia y juventud, con una implementación equivalente al 100% de sus 3 líneas de acción. Esto da una

buena impresión en el aspecto de protección a una de los grupos más vulnerables y afectados por el fenómeno migratorio venezolano, como lo son los menores. No obstante, se debe seguir trabajando para mejorar la institucionalidad, el restablecimiento de derechos y la protección integral de ellos.

Otro punto alto es la implementación del 66% de las líneas de acción de la variable salud. Donde a pesar del incumplimiento de un punto, se logró aumentar la afiliación al sistema de salud por parte de la población migrante venezolana.

Se debe mencionar que, aunque el tiempo de estudio propuesto es desde el 2018 hasta el primer semestre del 2020, todo este proceso de implementación, solo cubre hasta el 2019, donde finalizó la administración de Maurice Armitage. Para la nueva administración de Jorge Iván Ospina a partir del 1ro de Enero del 2020, aun no existe registro de las acciones implementadas, dictadas por el CONPES 3950.

10. Capítulo 3: Acciones no previstas por el CONPES 3950 en Santiago de Cali

Para responder al objetivo de “Analizar las acciones estatales no previstas en el documento CONPES 3950 realizadas por la Alcaldía de Santiago de Cali, orientadas a ampliar las posibilidades de acceso a una vida digna”, es pertinente entender que la acción estatal, tal y como menciona Dubnick (Como se cita en Roth, 2015) son todas aquellas acciones gubernamentales, emprendidas por el Estado, con el propósito de solucionar o tratar un problema.

La razón para optar por esa definición se basa en que centra el foco de análisis exclusivamente en las acciones realizadas por el Estado, lo cual, es el objetivo de este trabajo. A diferencia de visiones como la de Velásquez (2009) las cuales conciben la participación de actores no estatales, donde, a pesar de poder tener un papel e influencia en dichas acciones del Estado, no hacen parte del objeto de estudio de este caso.

Ahora, es importante mencionar que, para este capítulo, las acciones estatales que se estudiarán, corresponden a las realizadas por la Alcaldía de Santiago de Cali, las cuales, no hayan sido previstas por el documento CONPES 3950, a diferencia del capítulo anterior, donde nos centrábamos en la implementación de las acciones dictadas por la Estrategia para la atención de la migración desde Venezuela.

Cuando hablamos de acciones no previstas por el CONPES 3950, nos referimos a todas aquellas iniciativas, decisiones y medidas, que no estén contenidas en los diversos lineamientos que posee el documento; donde, a pesar de haber planteado toda una estrategia para atender este fenómeno, con un enfoque territorial y multisectorial, no concibió la totalidad de las acciones posibles a desarrollar, en cada uno de los territorios con presencia de migrantes irregulares, enfocadas a la atención de esta población.

Esto se puede deber a diversas situaciones inesperadas que se presentan a lo largo de todo el país, donde en muchos casos, surgen nuevos actores o situaciones, que afectan el desarrollo del fenómeno migratorio en un territorio específico. En el caso de Santiago de Cali, al ser una de las principales ciudades del país, la administración local debe generar respuestas inmediatas a estas situaciones inesperadas, las cuales, dada su reciente aparición, no fueron tenidas en cuenta para incluirse en los lineamientos del CONPES en cuestión.

Sobre la diferencia entre acciones previstas y las no previstas en el documento, anteriormente hemos visto que, las acciones contenidas en el CONPES 3950 buscan ampliar el acceso a una vida digna, tal y como plantea Urzúa (2012) por medio del mejoramiento de las condiciones de vida. Esto significó un cambio al tipo de respuesta que se venía dando anteriormente a este fenómeno.

Ahora que observamos las acciones estatales, que no están contenidas en los lineamientos del CONPES 3950, es posible encontrar respuestas que apelen a acciones de carácter humanitario y de regulación, alejándose de la aproximación materialista, vista desde la definición de vida digna para el documento CONPES 3950 y su enfoque sobre las condiciones de vida.

- Acciones realizadas:

Por parte de la Alcaldía de Santiago de Cali, se realizaron un total de 4 acciones no previstas por los lineamientos del CONPES 3950. Las primeras dos acciones están entrelazadas para su desarrollo, la tercera corresponde a una decisión por parte de las autoridades encargadas junto con la alcaldía y la última supone una iniciativa, totalmente por parte de la alcaldía de la ciudad.

Según Albán (2020), funcionario de la alcaldía y que trabaja en la en la Secretaria de Bienestar Social, para la primera acción, se entró en cooperación con la Unidad Nacional de Riesgo, la cual coordinó el envío de mercados destinados a los venezolanos residentes en la ciudad de Cali. Dicha acción contó con el apoyo logístico por parte de la alcaldía, quienes fueron los encargados de recibir y hacer llegar estos productos, destinados a la población de bajos recursos proveniente de Venezuela.

La segunda acción emprendida por la alcaldía de Cali, corresponde a la caracterización de la población migrante, con el fin de conocer un poco más sobre esta población de bajos recursos en la ciudad. Según comentaba Albán (2020) esto se empezó a realizar al momento de entregar los mercados enviados por la Unidad Nacional de Riesgo.

Al realizar la entrega personalmente de los mercados, por parte de los funcionarios de la alcaldía, se aprovechaba para tomar los datos pertinentes de la caracterización. Por tal razón, es que ambas acciones están entrelazadas para su desarrollo. Es importante mencionar que, dicha caracterización tenía por objetivo, el empezar a generar políticas, las cuales, no quedarán

solo en el asistencialismo, sino que, permitirían en algún punto, poder vincular la población migrante en algún momento con otros ámbitos de la vida, como lo es el laboral.

La tercera acción, supone una decisión por parte de las autoridades encargadas, en este caso, Migración Colombia, la cual es apoyada y adoptada completamente por la alcaldía de Cali. Dicha medida corresponde a, la flexibilidad en el cumplimiento de la normativa sobre el status que tienen las personas provenientes de Venezuela, presentes en el territorio, sumado al no castigo para quienes hicieron su entrada de forma ilegal.

La última acción tal vez es la más llamativa, puesto que, supone una iniciativa totalmente por parte de la alcaldía de la ciudad, en cabeza del alcalde electo, Jorge Iván Ospina. Dicha medida requirió la elaboración y participación de diversas acciones y dependencias pertenecientes a la alcaldía, para así lograr su correcto desarrollo e implementación.

En términos generales, la iniciativa corresponde al apoyo y acompañamiento, del retorno voluntario por parte de la población venezolana presente en la ciudad de Cali, por medio del desarrollo de la estrategia, la destinación de recursos y logística, en cabeza de la alcaldía de Cali, para así, responder a quienes manifestaron la voluntad de retornar a su país de origen, en este caso, Venezuela.

Todo este proceso, según Albán (2020) inicio con el desarrollo de un desalojo humanitario, a comienzos del 2020, el cual, más allá de solo llegar a retirar a las personas de los espacios públicos donde se encontraban instalados, iba acompañado de la presentación de opciones para la población venezolana. Estas estaban conformadas por el traslado temporal a un hotel designado por las autoridades o el apoyo para hacer tránsito hacia otra ciudad o destino predilecto.

Acá fue donde el primer grupo de venezolanos, escogió la opción de trasladarse con el apoyo de la alcaldía, hacia la zona de frontera con Venezuela, manifestando el deseo de ingresar de nuevo a su país. En el caso de quienes decidieron no irse de la ciudad, ni tomar la opción de ser reubicados temporalmente, se encontraron en la situación de no tener un lugar a donde ir.

Siendo así, el inicio de la decisión colectiva, para llegar al Centro Administrativo Municipal (CAM). Comentaba Albán (2020) que un equipo de funcionarios de la Secretaria de Bienestar Social, incluyéndose, empezaron a realizar un censo, el cual daba como resultado, más o menos

400 personas ubicadas inicialmente en este espacio. Esto generó la idea en la población migrante, de que, quienes llegaran al CAM, podían contar con la posibilidad de irse a su país.

Cuando empezó a complicarse la situación de salud pública en la capital del Valle del Cauca, por el tema del Covid-19, la alcaldía, según Albán (2020) empezó a realizar procesos de tamizaje a cargo de la Secretaría de Salud, para así poder identificar en caso tal, que quienes fueran a viajar y la población que siguiera en la zona, estuviera en óptimas condiciones de salud, a la espera de poder participar en los diversos corredores humanitarios realizados por la alcaldía de Cali, para retornar a su país.

Para la Alcaldía de Cali (2020) en los seis corredores humanitarios se logró el retorno de más o menos 2100 venezolanos, los cuales en su totalidad manifestaron su deseo de retornar a Venezuela. No obstante, Albán (2020) comenta que, a pesar de la inmensa ayuda y esfuerzo que se realizó por parte de la alcaldía y las dependencias involucradas, esta cifra podría ser pequeña, en comparación con la totalidad de la población venezolana que hay en la ciudad de Cali, donde, entre regulares e irregulares, los números se aproximan a casi 50 mil.

En palabras de Fabiola Perdonó, Secretaria de Bienestar Social en la ciudad de Cali, podemos ver que define esta medida como

Una acción humanitaria que se gesta desde la Administración y es voluntaria por parte de esta población, con la que no solamente se contribuye al retorno y a la reunificación familiar, sino que se busca atender a estas personas y se evita poner en riesgo la salud de los caleños (Alcaldía de Cali; 2020)

Sobre el proceso para viajar, Albán (2020) comentaba que, el alcalde hace una solicitud a Migración Colombia, los cuales le piden a la policía de carretera un acompañamiento a los buses y por último, se realizan conexiones con Gerencia de Fronteras y así, ellos ayudan que se permita el ingreso de nuevo a su país. En cuanto a las condiciones durante el viaje, afirman que se hizo “garantizándoles un retorno digno con las comodidades necesarias para un viaje de esta magnitud con alimentación y aseo” (Alcaldía de Cali, 2020).

- Naturaleza de las acciones:

Vistas las acciones estatales no contenidas en el CONPES 3950, llevadas a cabo por la alcaldía de Cali, destinadas a la población venezolana irregular en la ciudad, es importante analizar si

tienden a ser respuestas de carácter humanitario, de regularización o con intenciones de ampliar las posibilidades de acceso a una vida digna.

Sobre la primera acción, la cual corresponde a la entrega de los mercados, es claro que corresponde a una respuesta de carácter humanitario. Esta decisión se debe a que, busca solucionar una necesidad básica, como lo es la alimentación, por medio de la entrega de ayudas. Dichas ayudas suponen un bien finito, el cual no permite acceder a programas o formas de seguirlo reproduciendo, respondiendo así la necesidad una sola vez, de manera rápida, sin mayor necesidad de planeación o procesos institucionales.

Para la segunda acción no contenida en el CONPES, realizada por la alcaldía, vemos lo que fue la caracterización de la población migrante, cuyo fin era conocer un poco más sobre esta población de bajos recursos en la ciudad. Esto supone una acción en materia de regularización, pues su objetivo era recopilar datos sobre la población, el ingresarlos a bases de datos y en su momento, poder tenerlos en cuenta para el diseño de futuras medidas.

Es importante mencionar que, al ingresar a bases de datos estatales, existe la posibilidad de cambiar su status en el país, es decir, pasar de ser un migrante irregular a uno regular, no obstante, esto no necesariamente suponga un mejoramiento en las condiciones de vida, pues hay claros ejemplos de migrantes con status regular, pero que siguen siendo población de escasos recursos.

En la tercera acción encontramos, la flexibilidad en el cumplimiento de normativas sobre el status que tienen las personas provenientes de Venezuela. Esto claramente responde a decisiones de carácter humanitario, entendiendo que las personas en su afán de escapar a la crisis en Venezuela, usan medios no legales para entrar al país de forma masiva. Estas entradas así, junto con el exceder el tiempo de permanencia permitido, hacen que su status se vuelva irregular.

Existe una normativa establecida para dar tratamiento a quienes realizan este tipo de actos para entrar al país por puntos no autorizados o para quienes exceden el tiempo de permanencia establecido, pero en respeto y apoyo a diversos acuerdos internacionales, se ha permitido flexibilizar un poco estas medidas, dejando así que continúen su presencia en el país, suponiendo un acto de carácter humanitario.

Sobre la última acción hay varias posturas encontradas, para varias acciones que componen este retorno voluntario por medio de corredores humanitarios. Si bien es cierto que la principal característica es tal y como mencionaba la Alcaldía de Cali (2020) en voz de la Secretaria de Bienestar Social Fabiola Perdomo, una acción humanitaria. También hay acciones que responden a la regularización, como lo es el caso de los tamizajes y registros del estado en que se encuentran quienes desean viajar o la realización de censos para quienes llegaban al CAM.

Existe una decisión por parte de la alcaldía, que fue fuertemente criticada por la comunidad caleña durante todo el proceso que llevo el corredor humanitario, y es la de permitir el asentamiento temporal de esta población a las afueras del Centro Administrativo Municipal. Pero entrando un poco en análisis, esta decisión de dejarlos permanecer ahí el tiempo suficiente para ser despachados en uno de los buses hacia la frontera, responde a una acción de carácter humanitario.

Esto se debe a que, en las afueras del CAM, los albergues y zonas para dormir por parte de la población migrante ubicada ahí, contarían con mayor protección a posibles lluvias y vientos gracias al techo del edificio, sumado a que se encontraban instalados en un terreno cuyo suelo no corresponde a tierra o pasto, si no a concreto, permitiendo así, una pequeña mejora en las condiciones de habitabilidad temporal.

- De la vida digna a la regulación y humanitario:

Después de ver el carácter al que pertenecen todas las acciones no previstas en el CONPES 3950 realizadas por la Alcaldía de Cali, llama la atención que ninguna supone respuestas orientadas a ampliar las posibilidades de acceso a una vida digna, por parte de la población migrante irregular proveniente de Venezuela. Esto se puede deber a diversas razones.

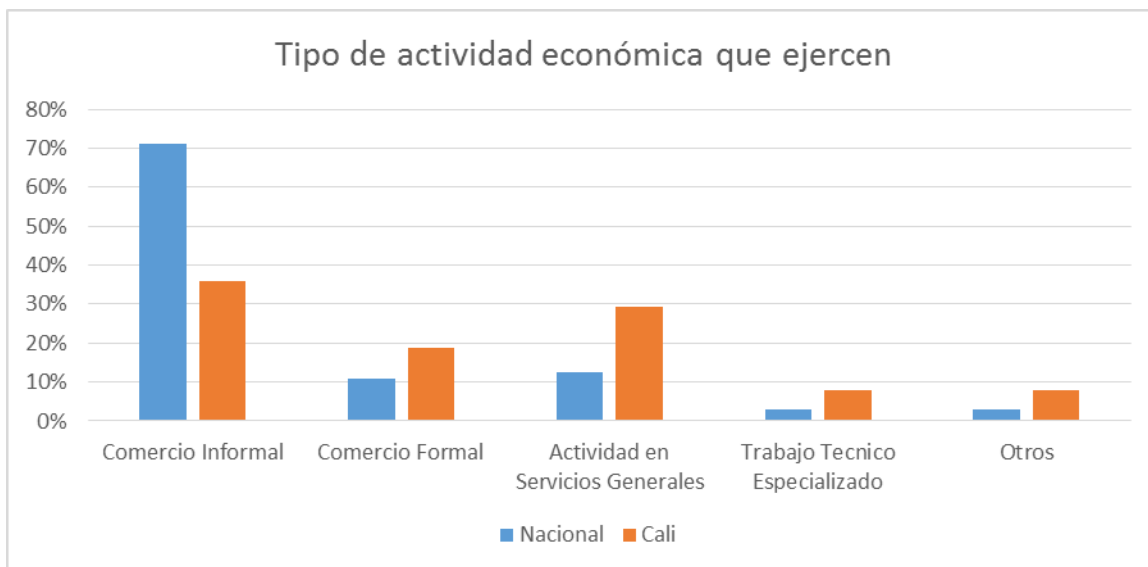
La primera es que, al ser respuestas que no estaban previstas en el documento que contiene la estrategia para la atención de este fenómeno migratorio, su enfoque puede variar. Es decir, el planteamiento no supone un mejoramiento de condiciones de vida, para brindar el acceso a una vida digna, sino respuestas puntuales, de carácter humanitario o de regulación.

La segunda corresponde a resolver situaciones contingentes que muy posiblemente no hayan estado sucediendo al momento de la formulación o al menos, no en la magnitud actual. En este

caso podemos ver lo que fue la principal acción no prevista por el CONPES 3950 realizada por la Alcaldía de Cali.

Esta corresponde al acompañamiento del retorno voluntario, donde una de las principales motivaciones de esta iniciativa, concierne a apoyar el deseo de la población migrante venezolana y evitar complicaciones en materia de salud pública para los caleños, ya que todo esto sucede en el marco del aislamiento obligatorio ordenado por la Presidencia de la República en el Decreto 457 de 2020 y adoptado por la Alcaldía de Santiago de Cali, para combatir la propagación del Covid-19; donde, dada la compleja situación en materia de salud pública y las medidas adoptadas por el gobierno nacional y territorial, el enfoque que plantea ampliar el acceso a una vida digna, debe cambiar al de respuestas humanitarias, ya que, al ser los migrantes irregulares provenientes de Venezuela una población vulnerable, que no cuentan con insumos de bioseguridad, servicios de acueducto y alcantarillado, y sus condiciones de hacinamiento son elevadas, podían llegar a ser un posible foco de infección del virus.

Sumado a esto, la mayoría de la población migrante irregular venezolana tiene por base económica el trabajo informal. En la siguiente tabla tomada del Proyecto Migración Venezuela de la revista Semana, la cual realizo un total de 1501 encuestas a nivel nacional, donde 246 encuestas corresponden a la población migrante presente en la ciudad de Cali, podemos ver que:



Grafica1. Tipo de actividad económica. Fuente: Observatorio del Proyecto Migración Venezuela – Encuesta a migrantes venezolanos en Colombia, febrero 2019

El 36% de los migrantes provenientes de Venezuela encuestados, son trabajadores informales. Esto supone que la base de su economía proviene del trabajo en las calles, donde ahora, con toda esta situación de aislamiento obligatorio, sus ingresos se vieron drásticamente reducidos por la falta de personas transitando las calles de la ciudad.

Dicha reducción en los ingresos, supone el aumento de problemas como por ejemplo, la alimentación o pago de arriendos, causando así que su situación en la ciudad de Santiago de Cali empeore y llegasen a cuestionar su permanencia en ella, dando pie a la iniciativa de manifestar su deseo de regresar a Venezuela por medio de un corredor humanitario.

Sobre las otras 3 acciones no contenidas en los lineamientos del CONPES 3950 realizadas por la alcaldía de Cali, pueden haber pasado de la vida digna a la regulación y humanitario, gracias a cuestiones similares. La primera acción (entrega de mercados) buscaba brindar apoyo a una necesidad alimenticia de forma rápida, pues la población se encontraba mal en este aspecto, lo cual corresponde a la segunda razón expresada anteriormente (situaciones contingentes que muy posiblemente no hayan estado sucediendo al momento de la formulación y requieran una solución inmediata).

La segunda acción (caracterización de la población migrante) pretendía recoger información para en un futuro poder generar acciones más allá del asistencialismo, por lo cual hace parte de acciones de carácter regulatorio, así su fin sea llegar a algo más que solo esto. Por lo cual, esta hace parte de la primer razón (el planteamiento no supone un mejoramiento de condiciones de vida, sino respuestas puntuales de carácter regulatorio).

Y para la tercera acción (flexibilidad en el cumplimiento de normativas sobre el status que tienen las personas provenientes de Venezuela), lo que llevo de la vida digna a lo humanitario, corresponde al segundo tipo de razones, al igual que la acción 1 y 4 (situaciones contingentes que requieran una solución inmediata).

10.1 Conclusiones del capítulo:

En primera medida se debe entender que, aunque el objetivo de este capítulo pretendía analizar las acciones estatales no previstas en el documento CONPES 3950 realizadas por la alcaldía de Santiago de Cali, orientadas a ampliar las posibilidades de acceso a una vida digna, esto se encontraba sujeto a lo realizado por la alcaldía de Cali.

Aclarado esto, se debe tener en cuenta que, tal y como se mencionó al inicio del capítulo, la diferencia entre las acciones contenidas y las no previstas por el documento CONPES 3950 es muy importante. Esta importancia se debe a que, puede significar la diferencia de enfoque que se le da a cada acción.

Lo anterior se ve claramente cuando, en acciones no previstas por el documento en cuestión, encontramos acciones estatales en el marco de regulación y respuestas humanitarias, lo cual no corresponde a la ampliación de posibilidades de acceso a una vida digna, tal y como lo buscan los diversos lineamientos de la Estrategia para la atención de la migración desde Venezuela.

Y como bien pudimos observar, todas las acciones realizadas por la alcaldía de Cali en el periodo comprendido desde el 2018 hasta el primer semestre del 2020, que no estaban contenidas en la Estrategia para la atención de la migración desde Venezuela, son de carácter humanitario o de regularización.

Entre las 4 acciones que encontramos llevadas a cabo, ninguna está orientada a ampliar las posibilidades de acceso a una vida digna. Por esta razón, a pesar de las posibles buenas respuestas que hayan podido generar estas acciones, realizadas por la alcaldía en materia de regularización o carácter humanitario, para el objetivo de este capítulo, supone una mala gestión por parte de la autoridad local en la ciudad de Cali, en cuanto acceso a vida digna para la población migrante irregular proveniente de Venezuela se trata.

No obstante, esto no significa que no hayan ayudado en cierta medida a la población irregular venezolana, la cual es vulnerable y siempre demanda algún tipo de atención por su condición en la ciudad. Un claro ejemplo de esto es, la entrega de mercados, lo cual supone un alivio momentáneo a problemas de alimentación para las familias venezolanos que los recibieron.

Otro claro ejemplo sería el apoyo por parte de la alcaldía de la ciudad, para el retorno voluntario a su país. Donde consideran quienes regresan, pueden tener mayores opciones para mejorar sus condiciones de vida que las que ofrecía la ciudad en estos momentos.

Se debe mencionar que, dichas acciones de carácter humanitario o de regularización, tal y como se menciona anteriormente, pueden justificarse en:

- 1- Como son respuestas no previstas en el documento que contiene la estrategia para la atención de este fenómeno migratorio, su enfoque puede ser distinto al del CONPES 3950. Por

lo cual, el planteamiento no supone ampliar el acceso a una vida digna, sino respuestas puntuales, de carácter humanitario o de regulación.

2- Pretenden resolver situaciones contingentes que muy posiblemente no hayan estado sucediendo al momento de la formulación o al menos, no en la magnitud actual.

Esto, más la situación actual en la capital del Valle, ha llevado a alejarse de la vida digna para caer en lo humanitario. Gracias al estado de la ciudad con el virus Covid-19 y las medidas para mitigar su propagación, el funcionamiento económico/social de la ciudad se ha visto afectado, incluyéndolos a ellos, la población migrante irregular proveniente de Venezuela.

11. Capítulo 4: Percepción de la población

Para responder al objetivo de “Identificar las percepciones de la población migrante irregular, respecto a las acciones estatales en Santiago de Cali”, se decidió realizar 3 entrevistas a representantes de la población venezolana en la ciudad de Santiago de Cali.

Para comenzar, es importante entender que, tal y como menciona Grawitz (1984) la entrevista supone un método de investigación científico, el cual se basa en la comunicación verbal, con el propósito de recoger información relacionada con un tema o problemática de interés. Este método de investigación está conformado por diversos tipos de entrevistas, los cuales varían según sus características, entre las cuales, las dos que más resaltan son, el nivel de profundidad y libertad.

Como menciona Grawitz (1984) el nivel de libertad que se les da a los interlocutores, tiende a traducirse en la forma de las preguntas. Por esta razón es que, para cumplir con el objetivo de “Identificar las percepciones de la población migrante irregular, respecto a las acciones estatales en Santiago de Cali”, se decidió emplear lo que sería, la entrevista de preguntas abiertas.

Cuando hablamos de una entrevista de preguntas abiertas, entendemos que es aquella donde, “se hacen preguntas precisas redactadas previamente y se sigue un orden previsto. El encuestado, por su parte, es libre de responder como desee, pero dentro del marco de la pregunta hecha” (López, 2011: 5).

Dicha entrevista, como bien se mencionó al inicio del capítulo, fue aplicada a 3 representantes de la población migrante venezolana presente en la ciudad de Santiago de Cali. Para los entrevistados tenemos a Yanira González, quien es la coordinadora departamental para el Valle del Cauca y Región Pacífico de la asociación “Colonia Venezolana en Colombia” o como su sigla indica, COLVENZ. El segundo entrevistado fue David Mato, uno de los líderes sociales pertenecientes a la población migrante venezolana presente en la ciudad de Santiago de Cali. Y por último, tenemos a Osman Domínguez, otro líder social y miembro de la población migrante venezolana en la Cali.

- Resultados:

A continuación veremos las respuestas de las diversas preguntas en que se dividieron las entrevistas. La primera parte corresponde a la caracterización demográfica de los entrevistados, en la segunda parte veremos lo que es el desarrollo de 3 ejes, entre los cuales tenemos, la experiencia en la ciudad de Cali, las acciones estatales y su percepción.

Caracterización demográfica del entrevistado:

	Entrevistado 1	Entrevistado 2	Entrevistado 3
Nombre	Yanira González	David Mato	Osman Domínguez
Edad	45 años	32 años	40 años
Sexo	Mujer	Hombre	Hombre
Llegada a Cali	Julio del 2016	Mayo del 2018	Enero del 2018
Nivel de estudios	Pregrado	Pregrado	Postgrado
Ocupación	Coordinadora COLVENZ	Periodista	Comerciante informal

Tabla 1. Caracterización demográfica del entrevistado. Fuente: Elaboración propia a partir de datos de entrevista a venezolanos

Como bien se puede observar, los 3 entrevistados son mayores de edad y cuentan con un mínimo de permanencia en el país y la ciudad, de al menos 2 años. Todos cuentan con estudios universitarios, cursados y terminados en su país de origen, Venezuela. Y actualmente se encuentran laborando, desde la informalidad, como lo es al caso de Osman Domínguez, hasta una asociación constituida, como Yanira González.

Preguntas entrevista:

Como se mencionó anteriormente, las preguntas se dividieron en 3 ejes. Para el primero encontramos lo que sería la experiencia en la ciudad de Cali. Este busca conocer un poco sobre cómo ha sido el vivir durante este tiempo en la ciudad, sus experiencias y relación con la población en general. Para el segundo eje tenemos, las acciones estatales, el cual pretende conocer el grado de conocimiento y participación, sobre las acciones emprendidas por la Alcaldía de Santiago de Cali. El último eje es el de percepción, con la finalidad de conocer que piensan sobre las acciones de la Alcaldía.

1) Experiencia en la ciudad

¿Cómo ha sido su experiencia desde la llegada a la ciudad de Cali?

Haciendo un balance de las 3 respuestas brindadas por los entrevistados, sobre cómo ha sido todo, desde la llegada a la ciudad de Cali, se puede decir que ha sido una experiencia positiva en términos generales. Tanto González, Mato y Domínguez (2020) consideran que han vivido buenos procesos en el tiempo que llevan en la ciudad.

En el caso de González (2020) ha vivido en 3 departamentos de Colombia, incluyendo el Valle del Cauca, la ciudad de Santiago de Cali. Razón por la cual, ha podido probar un poco lo que ha sido la vida en otras partes del país, comentando que en Cali, todo ha estado bien. Sobre Mato (2020) se debe señalar que ha contado con el apoyo familiar en la ciudad de Cali, desde su llegada.

No obstante, todos coinciden con lo dicho por Domínguez (2020) como todo proceso ha tenido altas y bajas, y el proceso migratorio no es la excepción a eso. El venir de un mundo conocido, a uno desconocido evidentemente ha presentado muchos retos.

Comenta Mato (2020) existe cierta intención de apoyar a la población migrante, no obstante siempre hay medidas y restricciones para este apoyo. Lo cual es complementado por González (2020) el proceso siempre es difícil, con grandes desafíos por los limitantes y barreras que existen. Lo que es la parte de la estabilidad económica, proceso adaptación, y demás, hace que siempre se lleve un peso sobre la espalda que hay que saber llevar. Pero tal y como los 3 mencionaron al final, Domínguez, González y Mato (2020) haciendo un balance, ha sido una buena experiencia hasta el momento.

¿Cree que la población de Cali ha brindado apoyo en general?

Las respuestas de los 3 representantes de la población venezolana presentes en la ciudad de Santiago de Cali, dejan ver que en términos generales, ha habido buena relación con la población de la ciudad. No obstante, comentaban que siempre está la existencia de, como menciona Domínguez (2020) casos aislados de rechazo hacia la población venezolana.

Esta idea es compartida por Mato y González (2020) quienes han sido testigos de algunos comentarios en contra de la población venezolana, pero esto solo supone situaciones aisladas,

que no representan la relación en general con los caleños. Además, es importante tener en cuenta, tal y como dice González (2020) la población de Colombia ha sido receptiva, a pesar de aun estar en la fase de aprendizaje, pues nunca antes había sido un país receptor de migrantes en tales cantidades.

Comentaba Mato (2020) que gracias a la relación que ha tenido con la población, ha logrado entrar en contactos con organizaciones de derechos humanos y parroquias de la ciudad, las cuales destinan acciones a ayudarlo. En resumen, ha habido buena aceptación de los caleños a la población venezolana en general.

¿Las condiciones en la que está actualmente son mejores que cuando recién llegaron a la ciudad?

En esta pregunta llama la atención al inicio, que para David Mato, las condiciones en que se encontraba cuando llego y ahora en la actualidad, se han mantenido. Esto es diferente a la respuesta dada por González y Domínguez (2020) pues las condiciones en que se encuentran actualmente han supuesto una mejora significativa, en relación al momento de su llegada a la ciudad.

Pero, después Mato (2020) comentaba que esto se ha debido al apoyo familiar con el que conto desde el primer momento desde su llegada. Siendo esta, una de las principales razones por las que decidió llegar a la ciudad en un inicio. Esto supone un claro ejemplo de lo que serían las redes migratorias, entendidas como

Conjuntos de vínculos interpersonales que conectan a migrantes, antiguos migrantes y no migrantes en su área de origen y de destino a través de los lazos de parentesco, amistad y comunidad de origen compartida. Se sostiene como hipótesis que la existencia de estos lazos aumentan la verosimilitud de la emigración al bajar los costes, elevar los beneficios y mitigar los riesgos del movimiento internacional (Massey et al, 1998: 229)

2) Acciones estatales

¿La Alcaldía ha realizado alguna acción para ayudarlos? ¿Qué acciones ha realizado la Alcaldía para ayudarlos?

Todos los entrevistados manifestaron, si haber visto algunas acciones realizadas por la Alcaldía de Santiago de Cali. Dichas acciones vistas por los 3 representantes de la población migrante venezolana presente en la ciudad de Santiago de Cali, son en su mayoría las mismas, es decir, la entrega de mercados, la atención en salud para emergencias y los corredores humanitarios.

En el caso de David Mato y Osman Domínguez, solo se tuvo conocimiento de las 3 acciones mencionadas anteriormente. En el caso de González (2020) comentaba que ha evidenciado como se ha creado a nivel institucional, un enlace entre agencias de cooperación internacional y la Alcaldía, con el fin de obtener recursos para ayudar. Además, el año pasado se elaboraron unas caracterizaciones a la población migrante presente en los alrededores de la terminal y la evaluación de algunos casos.

¿Ha sido participe de las acciones por parte de la alcaldía para mejorar las condiciones de vida?

Cuando se les preguntó si habían sido participes de las acciones, para tener una visión más profunda de esta, no solo como observadores, afortunadamente comentaron que sí. Los 3 representantes fueron participes directos de 2 acciones mencionadas anteriormente.

En el caso de González y Mato, comentaron que, accedieron a servicios de salud por emergencias médicas en el pasado, donde por petición de los entrevistados, no se hace mención de las condiciones que los llevaron a necesitar atención. Por su parte, Domínguez ha sido de los beneficiados con la entrega de varios mercados a lo largo de su estancia en la ciudad de Santiago de Cali.

¿Qué acciones considera debe realizar la alcaldía para ayudar a mejorar la situación de los migrantes venezolanos en Cali?

Desde la perspectiva de los 3 entrevistados, son diversas las acciones que puede realizar la Alcaldía de Santiago de Cali, para ayudar a mejorar la situación de los muchos migrantes venezolanos presentes en la ciudad. Todos mencionaron lo que es el tema de la regularización, pero tal y como menciono Domínguez (2020) es un tema complicado, porque no es la Alcaldía quien puede tomar esta decisión, pues ella supone medidas tomadas por otra institución como lo es Migración Colombia y el ente central.

Teniendo en cuenta esto, si hay otros temas que pueden ser abordados desde la Alcaldía. Para Mato, González y Domínguez (2020) se deben hacer más acciones por parte de la Alcaldía en

materia laboral, de educación y salud. Un punto donde todos coincidieron es el apoyo para los emprendedores. En palabras de González (2020) el Permiso Especial de Permanencia (PEP) no permite esto, solo concibe el acceder a ofertas de trabajo, más no el apoyo a quienes quieran empezar algo nuevo y emprender.

Otro punto que enfatizaron mucho los 3 entrevistados fue, el acceso a salud y el seguimiento a las atenciones, pues decían que, en cuanto a seguimiento, era muy limitado y hay diversos casos que requieren un poco más de cuidado y tiempo, que solo una respuesta de emergencia o urgencia.

3) Percepción

¿Cree que han sido bien apoyados por la alcaldía?

Para la siguiente pregunta, se encontró cierta dificultad para responder por parte de David Mato y Yanira González, pues ambos tuvieron que tomarse su tiempo para poder responder. Al final, ambos creen que “si han recibido definitivamente atención y apoyo, pero siempre hay que mejorar muchas cosas” (González, 2020).

En el caso de Osman Domínguez, la respuesta fue más sencilla de dar y no requirió tiempo para pensarla. Tal y como nos mencionó Domínguez (2020) la entrega de mercados o atención a una emergencia en salud solamente, sin ningún tipo de seguimiento, no supone un apoyo completo de la Alcaldía a una población con tantas necesidades y en tal condición de vulnerabilidad, como sucede en la ciudad de Cali.

Si pudiera elegir de nuevo, ¿volvería a venir a la ciudad en busca de mejores oportunidades, elegiría otro lugar o se habría quedado en su ciudad de origen?

Esta pregunta dejó como respuesta una decisión unánime por parte de los 3 representantes de la población venezolana entrevistados, sobre el volver a venir a Santiago de Cali como destino final para su proceso migratorio. Tanto Domínguez, Mato y González, consideran a Cali como su destino predilecto para asentarse.

Para González y Domínguez (2020) no había opción de quedarse en Venezuela, debían emigrar sin ninguna duda. Ya habiendo conocido la ciudad de Cali y vivido todo su proceso, estarían dispuestos a hacerlo de nuevo de la misma forma. En el caso de Mato (2020) la decisión era

más que clara, pues como comento anteriormente, en la ciudad de Santiago de Cali ha podido contar con el apoyo de familia ya establecida en el territorio, siendo una gran ayuda y un gran factor de peso para escoger el destino.

Esto, sumado a que “Cali es una ciudad grande, una de las principales de Colombia, nuestro país vecino. Esto y más, hizo que nos fijáramos en ella como destino de viaje. Todo gracias al nombre que tiene la ciudad en el plano internacional y todo su reconocimiento” (González, 2020).

¿Qué percepción tiene sobre las acciones realizadas por la Alcaldía?

Para la pregunta sobre que percepción se tiene de las acciones emprendidas por la Alcaldía de Cali, encontramos que, según González (2020) el calificar algo es muy ambiguo. Pues es difícil para una administración municipal con un presupuesto ya designado, encontrarse con un tema a resolver sin estar contemplado. Sobre la marcha la Alcaldía ha ido ajustando para hacer algo, y con la administración pasada, por medio del enlace con la Secretaria de Bienestar Social, se tenía sobre la mesa los venezolanos y sus diversos temas.

Para Osman Domínguez, la respuesta fue más concreta, al afirmar que su percepción es totalmente negativa e insiste que hay mucho que se debe mejorar. En el caso de Mato (2020) se entiende que toda ayuda es importante. Es cierto que todo país tiene sus crisis y problemas internos, donde a pesar de esto, el gobierno local y nacional ha tratado de apoyar a una población que viene de afuera y no era responsabilidad de ellos en un inicio.

Siempre se deben revisar todas situaciones para mejorar, como en temas de organización y demás, pues como menciona Yadira

Es cierto que se ha trabajado, pero si me gustaría engranar un poco mejor como equipo de trabajo entre el representante de la Alcaldía, la Secretaria de Bienestar Social y COLVENZ. Como parte y representantes de la población, debo decir que se trabaja, pero se espera en un futuro acciones más acertadas para todo este proceso (González, 2020).

11.1 Conclusiones del capítulo:

Aunque el objetivo final del capítulo era, “Identificar las percepciones de la población migrante irregular, respecto a las acciones estatales en Santiago de Cali”, se consideró pertinente a

manera de complemento, indagar un poco primero, sobre la percepción de la población migrante venezolana presente en la ciudad de Santiago de Cali, representada por las 3 personas entrevistadas.

Esto se debe a que, una percepción de carácter negativa, sobre la experiencia en términos generales en la ciudad, el proceso de llegada y permanencia acá, y la relación con la población, puede llegar a influir sobre la percepción propia de cada entrevistado, sobre las acciones emprendidas por la Alcaldía de Santiago de Cali, representados por la Secretaria de Bienestar Social.

Entendido esto, los resultados en el primer eje “experiencia en la ciudad”, corresponden a una percepción positiva, donde todos comentaron que les ha ido bien en sus procesos vividos en la ciudad de Cali. Nunca desconocen que existen ciertas dificultades de adaptación y casos aislados de encuentros incómodos o negativos con personas aisladas de la población caleña, mas no como para decir que no han sido bien recibidos y tratados por la ciudad en términos generales.

Este buen trato por parte de la población, buena experiencia del proceso vivido acá y el ejemplo de red migratoria, como lo es el caso de David Mato, puede suponer un factor que genere la llegada de más ciudadanos procedentes de Venezuela al país y más puntualmente, a la ciudad.

Para el segundo eje “acciones estatales”, la intención es ver el grado de conocimiento de cada uno, sobre las acciones emprendidas por la Alcaldía. Luego de esto, se quiso conocer si su conocimiento era solo como espectadores o como beneficiarios de dichas acciones.

Para fortuna del trabajo, la totalidad de los entrevistados fue participe de alguna acción mencionada por ellos mismos. Esto es importante porque permite tener en voz propia y autorizada, por parte de cada representante seleccionado, el como fue el proceso de cada acción. Dichas acciones mencionadas por ellos son, la entrega de mercados, la atención en salud para emergencias y los corredores humanitarios.

En la última pregunta de este segundo eje, se buscó conocer que acciones crearían ellos, podría hacer la Alcaldía de Cali, para mejorar la situación de la población migrante venezolana presente en la ciudad. Esto con la finalidad de conocer que puntos débiles han tenido las acciones o puntos que no se hayan trabajado anteriormente.

Todos coincidieron en las respuestas, pues mencionaron siempre mejoras en materia laboral, de educación y salud. Llama la atención, que los 3 entrevistados hicieron especial énfasis en 2 situaciones muy específicas. La primera corresponde al apoyo a los emprendedores presentes entre la población migrante venezolana, y la segunda es el poco seguimiento a los procesos de atención en materia de salud para la población.

Afirmaron que a pesar de haber ciertos lineamientos y rutas establecidas para ambos temas, realmente es deficiente. Sobre el emprendimiento, comentaron que no hay ningún apoyo para su desarrollo y que solo se da la opción de trabajar para alguien más. Sobre el seguimiento en salud, dicen que, a pesar de que haya una atención a urgencias, existen casos que demandan más que esto, y realmente los procesos no se dan.

El tercer y último eje en que se desarrolló la entrevista “percepciones”, pregunta con la intención de conocer la percepción que tienen los entrevistados sobre las acciones realizadas por la Alcaldía de Cali. Dos preguntas estaban destinadas a saber que pensaban de las acciones de la Alcaldía, la otra pregunta quería saber si volverían a escoger Cali como destino o tomarían otra decisión. Todos respondieron que volverían a Cali sin ninguna duda. En sus procesos migratorios, no conciben la idea de quedarse en Venezuela, volver a ella o irse a otra ciudad de Colombia.

Sobre las dos preguntas de percepción, se debe decir que en términos generales, les costó trabajo responder. Tan solo Domínguez dio una calificación en concreto, diciendo que su percepción era negativa. Los otros dos sujetos, mencionaron y reconocieron un apoyo e intención por parte del ente municipal, más se debía mejorar mucho de cara a un futuro y un proceso que está lejos de terminar.

Llama la atención, que a pesar de que la percepción general no es positiva, con respecto a las acciones de la Alcaldía destinadas a la población migrante venezolana presente en la ciudad de Cali, su decisión de volver a venir a la ciudad es segura y no tiene posibilidad de cambio.

12. Conclusiones del trabajo:

De acuerdo con los resultados, producto del análisis documental y las entrevistas semiestructuradas realizadas durante la investigación, se llegó a ciertas conclusiones con respecto a los efectos de las acciones estatales, derivados de las políticas públicas concebidas en el CONPES 3950, sobre la población migrante irregular venezolana, para ampliar las posibilidades de acceso a una vida digna, en la ciudad de Santiago de Cali durante el año 2018 hasta el primer semestre del 2020.

Con respecto a la pregunta de investigación ¿Cuáles han sido los efectos de las acciones estatales, derivados de las políticas públicas concebidas en el CONPES 3950, sobre la población migrante irregular venezolana, para ampliar las posibilidades de acceso a una vida digna, en la ciudad de Santiago de Cali durante el año 2018 hasta el primer semestre del 2020?, se encontró que, los efectos de las acciones estatales, derivados de las políticas públicas concebidas en el CONPES 3950, sobre la población migrante irregular venezolana, orientadas a ampliar las posibilidades de acceso a una vida digna, se encuentran sujetos al grado de implementación por parte de la Alcaldía de Santiago de Cali, durante el año 2018 hasta el primer semestre del 2020.

Es importante mencionar que esta hipótesis fue objeto de varios cambios durante el proceso investigativo, por ejemplo, se esperaba encontrar mayores niveles de implementación por parte de la Alcaldía de Cali. También se esperaban efectos más evidentes y palpables, como resultado de las acciones contenidas en las políticas del CONPES 3950, sin embargo, durante la recolección de información se encontraron otros resultados a los esperados.

En primera medida, por medio de la revisión de literatura que dio paso a la elaboración del estado de arte, tal y como se mencionó al inicio de este trabajo, casi la totalidad de los textos académicos que tratan este fenómeno migratorio, lo hacen como una dinámica central de la globalización.

Con respecto a esta forma de abordaje, siempre buscan explicar sus causas, efectos y las acciones de control por parte de los Estados. Evidenciándose así el gran vacío de esta visión de la migración, el cual trata sobre las posibilidades de acceso a condiciones de vida digna por parte de las poblaciones migrantes en los nuevos lugares de asentamiento.

Por otra parte, la metodología a pesar de haber sufrido cambios durante el proceso investigativo, fue apropiada para la investigación, pues el uso de estas técnicas de investigación y recolección de datos (análisis documental y entrevistas semiestructurada a 3 representantes de la población) permitieron observar desde la visión del ciudadano y en el caso de la población objeto de estas políticas como beneficiarios, el otro lado de lo que son las acciones estatales contenidas en las políticas públicas y lineamientos del CONPES.

Se debe resalta que, aunque para el capítulo 3 se logró concretar una entrevista con un funcionario de la Secretaria de Bienestar Social, esta fue exclusivamente en el marco de opiniones personales y no representaba ninguna opinión y declaración autorizada en nombre de la secretaria en cuestión.

Cuando se trató de obtener una opinión autorizada para hablar a nombre de la dependencia, no se obtuvo respuesta alguna por parte del organismo, a pesar de haber realizado una petición con el apoyo institucional de la Pontificia Universidad Javeriana Cali y el en ese momento director de carrera Alejandro Sánchez.

A la luz de los resultados podemos concluir que, ha habido un cambio en el enfoque que le ha dado el nuevo CONPES 3950, con respecto a su antecesor, el CONPES 3603. Se ha mejorado la respuesta estatal a un fenómeno migratorio, que nunca antes se ha visto en el país, pues la nueva respuesta pretende ampliar el acceso a una vida por parte de la población migrante proveniente de Venezuela.

Otro punto alto es, la inclusión de la población migrante con status irregular en los diversos lineamientos y estrategias planteadas, cosa que el CONPES 3603 no hacía, entendiendo que no todos cuentan con una condición de regularidad en el país.

Para el mejoramiento de las condiciones de vida, el documento CONPES 3950 desagregó sus lineamientos y acciones en las siguientes variables: Salud, educación, infancia, adolescencia y juventud, vivienda y agua, inserción laboral y emprendimiento, y seguridad y manejo de conflictividades. Posterior a su identificación y análisis, se observó el nivel de implementación de cada una en la ciudad de Cali, por parte de su Alcaldía.

Lastimosamente el balance de su implementación fue negativo. Esto se debe a que tan solo el 43,75% de todas las líneas de acción dictadas por la Estrategia para la atención de la migración

desde Venezuela fue llevado a cabo por las autoridades encargadas. Se entiende que no todas las zonas tienen las mismas necesidades de integración para los migrantes irregulares venezolanos, pero puntos como la inserción laboral y el acceso a servicios públicos y vivienda, son claves para el acceso a una vida digna, razón por la cual, esta no sería una excusa para su no implementación.

Ahora, después de ver la implementación de los lineamientos contenidos en el CONPES 3950, se decide observar las acciones que no estaban previstas por este documento, pero que la Alcaldía municipal considero podía y debía realizar en pro del mejoramiento de las condiciones de vida por parte de la población migrante en la ciudad de Cali.

Siguiendo la línea de las bajas tasas de implementación de las acciones contenidas en el CONPES 3950, se encontró que ninguna está orientada a ampliar las posibilidades de acceso a una vida digna. Todas las acciones realizadas por la alcaldía de Cali en el periodo comprendido desde el 2018 hasta el primer semestre del 2020, que no estaban contenidas en la Estrategia para la atención de la migración desde Venezuela, son de carácter humanitario o de regularización.

Esto se puede justificar por dos razones:

- 1- Al ser respuestas no previstas en el CONPES 3950, su enfoque puede ser distinto al de este documento en cuestión, por lo cual, el planteamiento no supone ampliar el acceso a una vida digna, sino respuestas puntuales, de carácter humanitario o de regulación.
- 2- Tal y como resuelven situaciones contingentes, que muy posiblemente no hayan estado sucediendo al momento de la formulación o al menos, no en la magnitud actual, no fueron tenidas en cuenta al momento de su elaboración y posterior publicación.

Con la intención de contrastar estos resultados, se decidió conocer la percepción de la población objetivo. En las entrevistas con los 3 representantes de la población venezolana en Cali se buscaron conocer tres puntos principales, los cuales son: su percepción en términos generales de la ciudad y su población, el grado de conocimiento y participación en las acciones estatales por parte de alcaldía de Cali, y por último, su percepción sobre estas acciones y la atención por parte de las autoridades municipales.

Sobre el primer eje encontramos respuestas que corresponden a una percepción positiva, donde todos comentaron que les ha ido bien en sus procesos vividos en la ciudad de Cali con respecto a su población. Sobre el segundo grupo de preguntas, pudimos evidenciar que la totalidad de los entrevistados ha participado en las acciones por parte de la alcaldía y tiene conocimiento de estas.

Lo que llamo la atención en este segundo eje fue que, todos coincidieron sobre la falta de apoyo en materia laboral y apoyo al emprendimiento, donde señalan que no han realizado alguna acción. Esto va en concordancia con lo encontrado en el segundo capítulo, cuando se menciona que hubo variables donde no se implementó ni una sola de las líneas de acción, como lo fueron la inserción laboral y el emprendimiento.

Para el tercer y último eje, las respuestas demandaron mayor tiempo por parte de los entrevistados. Solo Domínguez dio una calificación en concreto, diciendo que su percepción era negativa. Los otros dos representantes, reconocieron cierto apoyo e intención por parte del ente municipal, pero que se debía mejorar mucho este proceso de integración, el cual afirman está lejos de terminar.

Evidenciándose así la forma en que, los efectos de las acciones estatales, derivados de las políticas públicas concebidas en el CONPES 3950, sobre la población migrante irregular venezolana, orientadas a ampliar las posibilidades de acceso a una vida digna, se encuentran sujetos al grado de implementación por parte de la Alcaldía de Santiago de Cali, durante el año 2018 hasta el primer semestre del 2020.

Realizando un balance final del ejercicio investigativo realizado se puede afirmar que, las migraciones son un fenómeno social complejo y dinámico. Comprende muchas dimensiones de la vida, como lo económico, pasando por lo político, hasta lo social. Por esta razón, siempre habrán vacíos y puntos sin tratar por parte de las interpretaciones teóricas que trabajen estos temas.

Esto, sumado a la poca capacidad estatal para controlar un fenómeno de tal magnitud, nunca antes visto en la historia de Colombia, como lo ha sido la migración venezolana, ha desencadenado un aumento exponencial en las necesidades humanas, por parte de una población tan vulnerable como lo son los migrantes y más en estado irregular.

Siendo estos puntos los posibles desarrollos futuros de la investigación y aportes a la Ciencia Política, con el fin de complementar y mejorar las políticas y sus procesos de implementación, para un día contar con una hoja de ruta totalmente establecida y capacidad de respuesta por parte del Estado colombiano a fenómenos sociales de esta naturaleza como lo son las migraciones.

En cuanto a los alcances y limitantes de esta investigación, tal y como se mencionó en la sección de metodología, radica en la población objetivo. Al ser migrantes irregulares, que realizaron su ingreso por puntos no autorizados o han excedido el tiempo de permanencia permitido en el país, no existen datos confiables y exactos de sus números y las condiciones en las que se encuentran.

Esto, sumado a los movimientos diarios de entrada, desplazamiento entre zonas y salidas, hace que los procesos y registros sean casi imposibles, y más teniendo en cuenta la capacidad estatal que se ha evidenciado a lo largo de la investigación.

13. Referencias

- Abad, R. G. (2001). El papel de las redes migratorias en las migraciones a corta y media distancia. Scripta Nova: revista electrónica de geografía y ciencias sociales, 5. (14 y 23 redes)
- Acnur. (1998). Principios rectores sobre el desplazamiento forzado, Bogotá.
- Albán. (2020). Acciones de la alcaldía de Santiago de Cali para tratar la migración venezolana. Secretaria de Bienestar Social. Entrevista de preguntas abiertas, realizada el 16 de Mayo del 2020
- Alcaldía de Santiago de Cali. (17 de Mayo de 2020). Alcaldía retorno a 2100 venezolanos a su patria. Recuperado el 20 de Mayo de 2020, de la alcaldía de Santiago de Cali: <https://www.cali.gov.co/bienestar/publicaciones/153782/alcaldia-retorno-a-2100-venezolanos-a-su-patria/>
- Alcaldía de Santiago de Cali. (22 de Agosto de 2016). Sobre el organismo. Recuperado el 20 de Mayo de 2020, de la Alcaldía de Santiago de Cali: https://www.cali.gov.co/bienestar/publicaciones/117111/sobre_la_dependenciab/
- Alcaldía de Santiago de Cali. (28 de Enero de 2020). Informe de gestión 2019 Alcaldía de Santiago de Cali. Recuperado el 23 de marzo de 2020, de la Alcaldía de Santiago de Cali: <file:///C:/Users/Elizabeth/Downloads/INFORME%20DE%20GESTI%C3%93N%202019.pdf>
- Arango, Joaquín (2000). Enfoques conceptuales y teóricos para explicar la migración. En: Revista Internacional de Ciencias Sociales, No 165, septiembre, pp. 33-47.

- Ardila, M. (2009). Actores no gubernamentales y política exterior a propósito del sector académico y el diseño de la política exterior migratoria colombiana. *Colombia Internacional*, (69), 108–123.
- Cancillería, Ministerio de Relaciones Exteriores (2018). Más de 870 mil venezolanos están radicados en Colombia. Disponible en:
<http://migracioncolombia.gov.co/index.php/es/prensa/comunicados/comunicados-2018/julio-2018/7929-mas-de-870-mil-venezolanos-estan-radicados-en-colombia>
- Cancillería, Ministerio de Relaciones Exteriores (2018). Todo lo que quiere saber sobre la migración venezolana y no se lo han contado. Disponible en:
<http://www.migracioncolombia.gov.co/venezuela/Todo%20sobre%20Venezuela.pdf>
- CANELO, B. (2016). Migración y políticas públicas desde el margen. Acciones y omisiones estatales en un parque de la Ciudad de Buenos Aires. *Migraciones Internacionales*, 8(3), 125–153.
- Castles, Stephen et al. (2009). *The Age of Migration. International Population Movements in the Modern World*. The Guilford Press., pp.1-22
- Castles, Stephen et al. (2009). *The Age of Migration. International Population Movements in the Modern World*. The Guilford Press, pp. 1-22.
- Castles, Stephen. (2004). Why migration policies fail. *Ethnic and Racial Studies* 27 (2): 205-227.
- CONPES 3950 del 2018. (23 de noviembre del 2018). Estrategia para la atención de la migración desde Venezuela. Recuperado el 10 de diciembre de 2019, de Dirección Nacional de Planeación:
<http://colaboración.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3950.pdf>

- Delgado, L. (2009). Las políticas públicas. El ciclo de las políticas públicas. Clases de políticas públicas. Eficacia, legalidad y control. Indicadores de gestión. Castilla: Conserjería de Administraciones Públicas.
- Departamento Nacional de Planeación. (2009). Política Integral Migratoria. CONPES 3603. Recuperado de:
<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3603.pdf>
- Domínguez, O. (2020) Percepciones de la población migrante irregular, respecto a las acciones estatales en Santiago de Cali. Líder social y representante población venezolana en Santiago de Cali. Entrevista de preguntas abiertas, realizada el 9 de Junio del 2020
- Fleischer, F. (2012). La diáspora china: un acercamiento a la migración china en Colombia. *Revista de Estudios Sociales*, (42), 71–79.
- Geiger, Martin & Pécout, Antoine. (2010). *The Politics of International Migration Management*. Palgrave Macmillan, pp. 1-20.
- Gómez, G. R. Javier Gil Flores Eduardo García Jiménez. Ediciones Aljibe. Granada (España). 1996. Primera Parte: INTRODUCCION A LA INVESTIGACION CUALITATIVA.
- González, Y. (2020) Percepciones de la población migrante irregular, respecto a las acciones estatales en Santiago de Cali. Coordinadora departamental para el Valle del Cauca y Región Pacífico de la asociación “Colonia Venezolana en Colombia”. Entrevista de preguntas abiertas, realizada el 8 de Junio del 2020
- Grawitz, M. (1984). *Métodos y técnicas de las ciencias sociales*. México, Editia mexicana.

- Koser, Khalid. (2016). “Irregular Migration”. *International Migration: A Very Short Introduction*. Oxford University Press, pp. 48-62.
- Koser, Khalid. (2016). “Who is a Migrant? *International Migration: A Very Short Introduction*. Oxford University Press, pp. 14-24
- Linares, R. (2019). Seguridad Y Política Fronteriza: Una Mirada a La Situación De Frontera Entre Venezuela Y Colombia. *OPERA - Observatorio de Políticas, Ejecución y Resultados de La Administración Pública*, (24), 135–156.
- López Estrada, R. E., & Deslauriers, J. P. (2011). La entrevista cualitativa como técnica para la investigación en Trabajo Social.
- MASSEY, D.S., ARANGO, J., HUGO, G., KOUAOUCHI, A., PELLERINO, A., TAYLOR, J.E. Una evaluación de la teoría de la migración internacional: el caso de América del Norte. En MALGESINI, G. (comp) *Cruzando fronteras. Migraciones en el sistema mundial*. Madrid: Icaria, Fundación Hogar del Empleado, 1998, p.189-264
- Mateo, Cristina; Ledezma, Thais. Los venezolanos como emigrantes. Estudio exploratorio en España. *Revista Venezolana de Análisis de Coyuntura*, vol. XII, núm. 2, julio-diciembre, 2006, pp. 245-267. Universidad Central de Venezuela. Caracas, Venezuela
- Mato, D. (2020) Percepciones de la población migrante irregular, respecto a las acciones estatales en Santiago de Cali. Líder social y representante población venezolana en Santiago de Cali. Entrevista de preguntas abiertas, realizada el 9 de Junio del 2020
- Micolta, A. (2005). Teorías y conceptos asociados al estudio de las migraciones internacionales. Febrero 27, 2019, de Universidad Nacional.

- Ministerio del Interior. (2020). Decreto 457 de 2020- Bogotá, C. D. C.
- Polo Alvis, Serrano López, & Triana Barragán, F. S. (2018). Nuevos Retos en el tercer País: Migraciones Y Gestiones Administrativas De La Frontera Colombo-Venezolana. OPERA - Observatorio de Políticas, Ejecución y Resultados de La Administración Pública, (23), 27–57.
- Roth, A. (2015) Políticas Públicas, formulación, implementación y evaluación. Ediciones Aurora, Bogotá, p. 35-39.
- Sánchez Estrada, J. (2014). Hacia una política migratoria con perspectiva de derechos humanos. Alegatos - Revista Jurídica de La Universidad Autónoma Metropolitana, (86), 155–178.
- Urzúa, A., & Caqueo-Urizar, A. (2012). Calidad de vida: Una revisión teórica del concepto. Terapia psicológica, 30(1), 61-71. (11-18 calidad de vida)
- Velázquez, R. (2009), ‘Hacia una nueva definición del concepto “política pública”’. Revista Desafíos, Bogotá, Colombia, (20) 149-187
- Villa, M. I. (2006). Desplazamiento forzado en Colombia. El miedo: un eje transversal del éxodo y de la lucha por la ciudadanía, 12-45.
- Villa, M. I. (2006). Desplazamiento forzado en Colombia. El miedo: un eje transversal del éxodo y de la lucha por la ciudadanía, 12-45.

14. Anexos

Anexo 1: Formato de consentimiento informado

Yo _____ Acepto participar de forma voluntaria en esta entrevista e investigación, llevada a cabo por Juan David Lemos Marín, identificado por el número de cedula colombiana 1151961250.

Aceptando que se me ha informado de los objetivos y fines de la entrevista e investigación. Acepto haber comprendido todas las explicaciones acerca de las grabaciones de la entrevista y la Ley 1581 de 2012 sobre la Protección de Datos de Carácter Personal.

Toda la información que yo provea en el curso de esta entrevista es confidencial y no será usada para ningún otro propósito fuera de lo acordado, sin mi consentimiento y autorización. Se me ha informado que puedo hacer preguntas al respecto en cualquier momento y que puedo retirarme de la entrevista o negarme a responder alguna pregunta cuando así lo decida, sin que esto acarree perjuicio alguno para mi persona.

Firmado el día _____ del mes _____ del año 2020.

Firma: _____

Anexo 2: Cuestionario para la entrevista semiestructurada al funcionario de la Secretaria de Bienestar Social

Objetivo: Identificar las acciones estatales no previstas en el documento CONPES 3950 realizadas por la Alcaldía de Santiago de Cali, orientadas a ampliar las posibilidades de acceso a una vida digna.

- 1- ¿Cuál es el concepto de calidad de vida para la Secretaria de Bienestar Social?

- 2- ¿La Secretaria actúa bajo los lineamientos del CONPES 3950?

- 3- ¿Qué acciones no previstas en el CONPES 3950 en materia de salud, educación, infancia, adolescencia y juventud, vivienda y agua, inserción laboral y emprendimiento, atención diferenciada para grupos con autor reconocimiento étnico, y seguridad y manejo de conflictividades, fue llevada a cabo por la Secretaria de Bienestar Social?

- 4- ¿Qué otro tipo de acciones no contenidas en el CONPES 3950 ha realizado la Secretaria de Bienestar Social?

Anexo 3 Cuestionario para la entrevista semiestructurada a los representantes de la población venezolana presente en la ciudad de Santiago de Cali

Objetivo: Identificar las percepciones de la población migrante irregular, respecto a las acciones estatales en Santiago de Cali.

PREGUNTAS ENTREVISTA:

1. Caracterización demográfica del entrevistado

Nombre:

Edad:

Sexo:

Fecha de llegada a la ciudad:

Nivel de escolaridad:

Ocupación:

2. Entrevista semiestructurada

Experiencia en la ciudad

1- ¿Cómo ha sido su experiencia desde la llegada a la ciudad de Cali?

2- ¿Cree que la población de Cali ha brindado apoyo en general?

3- ¿Las condiciones en la que está actualmente son mejores que cuando recién llegaron a la ciudad?

Acciones estatales

1- ¿La Alcaldía ha realizado alguna acción para ayudarlos? ¿Qué acciones ha realizado la Alcaldía para ayudarlos?

2- ¿Ha sido participe de las acciones por parte de la Alcaldía para mejorar las condiciones de vida?

3- ¿Qué acciones considera debe realizar la Alcaldía para ayudar a mejorar la situación de los migrantes venezolanos en Cali?

Percepción

1- ¿Cree que han sido bien apoyados por la Alcaldía?

2- Si pudiera elegir de nuevo, ¿volvería a venir a la ciudad en busca de mejores oportunidades, elegiría otro lugar o se habría quedado en su ciudad de origen?

3- ¿Qué percepción tiene sobre las acciones realizadas por la Alcaldía?

Anexo 4: Tamaño de muestra

Conglomerados	Ni	pi	n_i
Parque banderas	450	0,818182	79
terminal	100	0,181818	18
	550		

$$n = \frac{Z^2 p(1 - p)}{e^2}$$

$$n = 95,8977$$

Insumos para calcular n

Nivel de confianza	0,95
error	0,1
p	0,480992218
Z	1,959963985



Se obtiene de la literatura el % de venezolanos irregulares

Se identifican dos conglomerados donde se encuentra la población de interés, sin embargo al ser tan pocos conglomerados lo mejor es hacer un muestreo aleatorio simple cuoteado por cada uno de los conglomerados, donde finalmente se obtiene una muestra de 79 personas en el parque de las banderas y 18 personas en el terminal