

# La migración venezolana en los Planes de Desarrollo Territorial 2020-2023

Un 93 % de los Planes de Desarrollo Territorial (PDT) departamentales (2020-2023) y un 53 % de los municipales incluyeron a los migrantes venezolanos. Sin embargo, una parte importante se limitó a mencionarlos en sus diagnósticos y no en los proyectos a desarrollar durante la vigencia de los PDT.

Boletín 17

Foto: Cortesía Vía 40 Express



Foto: Miguel Ángel González

Foto: Milena Bernal Becerra



Foto: Diana Rey



Foto: Cortesía Vía 40 Express

- PAG. 2 - Migración venezolana reciente en Colombia
- PAG. 3 - La migración en los planes de desarrollo territorial 2020-2023
- PAG. 10 - Reflexiones finales

Según Migración Colombia, en el país hay un poco más de 1,7 millones de migrantes venezolanos a septiembre de 2020. Aunque la cifra representa una disminución de 6,4 % del flujo migrante de febrero a septiembre de 2020<sup>1</sup>, se espera que una vez se abran las fronteras y continúe la reactivación gradual de la economía colombiana se presente una nueva ola migratoria desde Venezuela. A pesar de la disminución de la población migrante en el país después del inicio del aislamiento preventivo por la covid-19, Colombia se mantiene como el principal receptor de la migración venezolana en el mundo, lo cual plantea retos importantes que deben ser analizados más allá de la atención humanitaria. Es decir que, a pesar de que los esfuerzos gubernamentales se han enfocado en atender el fenómeno migratorio desde la contención o la emergencia, es hora de pasar a la construcción de políticas públicas de largo plazo, incluyendo una política de regularización, que garantice el acceso a salud, educación y trabajo formal de la población migrante, pues se estima que este fenómeno en el país es de largo plazo y está aquí para quedarse.

Entre los esfuerzos que ha realizado el Gobierno nacional para la atención de la población migrante proveniente de Venezuela se encuentran la atención universal de urgencias médicas, la flexibilización de documentación para que la población en edad escolar pueda acceder a educación, la implementación de diferentes olas del Permiso Especial de Permanencia (PEP) o el reciente Permiso Especial de Permanencia para el

Fomento de la Formalización (PEPFF), entre otros. Sin embargo, el incremento acelerado del fenómeno migratorio en un periodo corto de tiempo ha generado presiones sobre las entidades territoriales, quienes enfrentan importantes retos para la atención de la población migrante y la implementación desde lo local de políticas públicas articuladas con los demás niveles de gobierno.

Dado lo anterior, este documento busca analizar la inclusión de la temática migratoria en los recientes Planes de Desarrollo Territorial (PDT) 2020-2023, que serán la hoja de ruta de los gobiernos locales en el próximo cuatrienio. La inclusión de la migración en los PDT es novedosa, dado que en las anteriores versiones no se mencionaba, en tanto los flujos migratorios provenientes de Venezuela son recientes y comenzaron a intensificarse desde el cierre de frontera con el vecino país en 2015, incrementando su intensidad a partir de entonces. Su inclusión en esta herramienta de planeación permitirá focalizar esfuerzos y hacer realidad la atención e integración de la población migrante.

Este documento cuenta con cuatro secciones, incluyendo esta breve introducción. La segunda hace una caracterización de la migración venezolana en Colombia, analiza el tipo de migrantes y su ubicación en el país. La tercera explica la función de los PDT y analiza la inclusión de la migración venezolana en estos instrumentos para el periodo 2020-2023, mediante la utilización de minería de texto; y en la última sección se presentan algunas reflexiones finales.

## MIGRACIÓN VENEZOLANA RECIENTE EN COLOMBIA

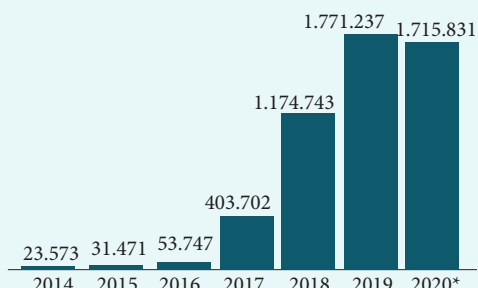
Para lograr una atención e integración adecuada de la población migrante, es importante conocer el tipo de migración que enfrenta el país y su localización, para canalizar políticas públicas de mayor impacto local.

### • ¿Cuántos y quiénes son los migrantes venezolanos?

Según cifras de Migración Colombia con corte a septiembre de 2020, **se encuentran radicados en Colombia 1.715.831 migrantes venezolanos. Dicha cifra corresponde a un incremento de más del 325 % de la migración venezolana en el país en menos de 3 años** (Gráfico 1).

#### GRÁFICO 1. NÚMERO DE MIGRANTES VENEZOLANOS EN COLOMBIA

HAY UNA LEVE DISMINUCIÓN DE MIGRANTES VENEZOLANOS EN 2020 POR EL RETORNO DE ESTOS A SU PAÍS, DADAS LAS DIFICULTADES DURANTE LA PANDEMIA.



Nota: \*La cifra de 2020 corresponde a lo acumulado hasta el 30 de septiembre.

Fuente: Migración Colombia, 2020.



<sup>1</sup> Infografía de venezolanos en Colombia a corte de 30 septiembre 2020. Disponible en: <https://www.migracioncolombia.gov.co/infografias/distribucion-venezolanos-en-colombia-corte-a-30-de-septiembre>

El 50,4 % de esta población está compuesta por hombres y el 49,6 % por mujeres (Gráfico 2). Además, por rangos de edad, la mayor proporción de población migrante se encuentra en edades entre los 18 y 29 años, sin dejar de lado que también hay una proporción importante de personas entre 0 y 17 años de edad (Gráfico 2). Estas características hacen que la población migrante en Colombia sea, en promedio, más joven que la connacional e implica necesidades de atención y acceso diferencial a derechos.

Otra de las características de esta migración reciente es que, el 55,2 % (i.e. 946.624) de los migrantes venezolanos radicados en el país se encuentra en condición irregular, al haber ingresado al país por pasos no permitidos, no haber realizado control migratorio, superar el tiempo de permanencia en el país o no contar con la documentación o visado requerido para permanecer en el país<sup>2</sup>. Esta gran proporción de migrantes en condición irregular plantea retos para la integración efectiva de los migrantes y para su acceso a derechos fundamentales.

#### • ¿Dónde están?

Tan solo cinco departamentos en Colombia concentran más de la mitad de la población venezolana radicada en el país, con el 57,5 %. Entre estos se encuentran Bogotá, con 19,5 %; Norte de Santander, con 11,2 %; Atlántico, con 9,2 %; y Antioquia y La Guajira con 8,9 % y 8,7 % respectivamente (Tabla 1). En particular, la migración venezolana se ha concentrado en las principales ciudades, ya que es allí donde se encuentran las principales fuentes de empleo y oportunidades económicas para establecerse.

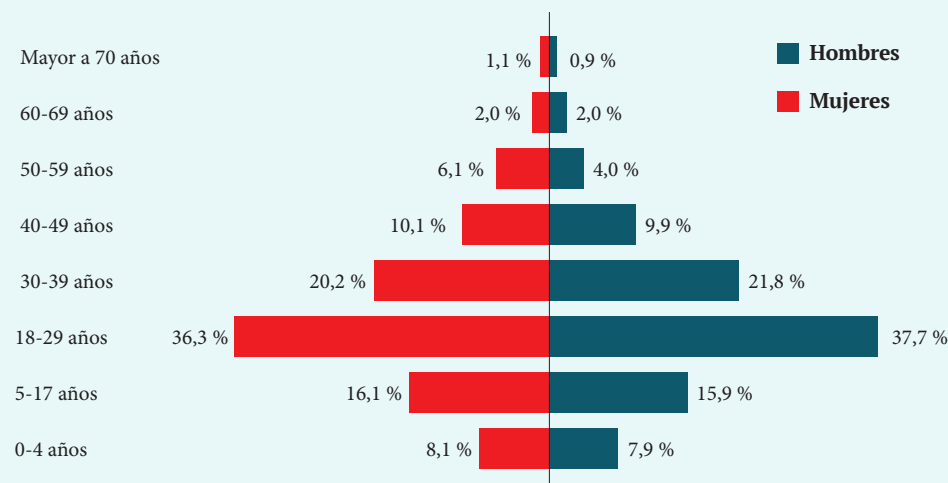
### LA MIGRACIÓN EN LOS PLANES DE DESARROLLO TERRITORIAL 2020-2023

Con el fin de organizar la gestión y planeación estratégica dentro de las entidades territoriales se crearon los Planes de Desarrollo Territorial (PDT), por medio de la Constitución Política de 1991 y la Ley 152 de 1994. Su elaboración debe ser liderada por los alcaldes y los gobernadores para los cuatro años de gobierno.

El PDT es entonces un instrumento político, técnico, prospectivo, democrático y de gestión, donde la administración territorial concreta las decisiones, acciones, medios y recursos que se ejecutarán durante el período de la administración elegida<sup>3</sup>. En estos instrumentos se identifican la visión, los programas, proyectos y metas de desarrollo asociados a los recursos públicos que se ejecutarán en el periodo de gobierno. Por esto, es importante identificar las necesidades de la entidad territorial, a fin de incluir proyectos y metas acordes.

### GRÁFICO 2. PIRÁMIDE POBLACIONAL DE LOS MIGRANTES VENEZOLANOS EN COLOMBIA

LA POBLACIÓN MIGRANTE ES EN PROMEDIO MÁS JOVEN QUE LA COLOMBIANA.



Fuente: Migración Colombia, septiembre de 2020.

### TABLA 1. DEPARTAMENTOS COLOMBIANOS CON MAYOR NÚMERO DE VENEZOLANOS

SOLO CINCO DEPARTAMENTOS CONCENTRAN A MÁS DE LA MITAD DE LOS MIGRANTES VENEZOLANOS EN EL PAÍS.

Departamento	Número	Proporción
Bogotá D.C.	333.894	19,5%
Norte de Santander	192.003	11,2%
Atlántico	158.459	9,2%
Antioquia	153.499	8,9%
La Guajira	148.439	8,7%
Santander	109.911	6,4%
Cundinamarca	93.868	5,5%
Valle del Cauca	88.104	5,1%
Magdalena	86.877	5,1%
Bolívar	79.893	4,7%

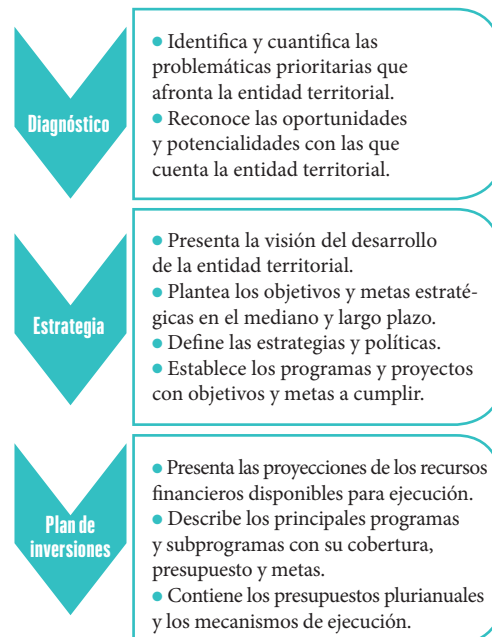
Notas: \* Cifras a 30 de septiembre de 2020.

Fuente: Migración Colombia, septiembre de 2020.

Así, este instrumento de planeación se compone de un diagnóstico en el cual se caracteriza la situación de la entidad territorial, identificando sus principales potencialidades y problemáticas a solucionar. De igual forma, cuenta con una parte estratégica en la que se compilan los principales objetivos y prioridades de la administración territorial. Aquí se definen los programas y proyectos estratégicos que se desarrollarán en los próximos

### FIGURA 1. COMPOSICIÓN DE LOS PLANES DE DESARROLLO TERRITORIAL

LOS PDT TIENEN TRES PRINCIPALES COMPONENTES



Fuente: elaboración Observatorio del Proyecto Migración Venezuela con información del Kit de Planeación Territorial (KPT) del Departamento Nacional de Planeación (DNP).

cuatro años. Por último, se desarrolla un plan de inversiones a mediano y largo plazo, en el cual se plasman los recursos presupuestados por fuentes de financiación para la inversión en los programas y proyectos planteados en la parte estratégica (Figura 1).

<sup>2</sup> Migración Colombia, 30 de septiembre 2020.

<sup>3</sup> Guía para la Planeación Territorial – DNP. Disponible en: [https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/planesdesarrollo\\_DNP\\_web.pdf](https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/planesdesarrollo_DNP_web.pdf)



Foto: Alcaldía de Barranquilla

Actualmente, son las Asambleas departamentales y los Concejos distritales<sup>4</sup> o municipales quienes avalan los PDT para cada departamento y municipio. **A la fecha, en el Kit de Planeación Territorial (KPT)<sup>5</sup> del DNP se encuentran disponibles para consulta 29 de 33 de los PDT departamentales y 984 de los 1.102 municipales<sup>6</sup>.**

#### • La migración venezolana en los PDT 2020-2023

Dada la magnitud del fenómeno migratorio venezolano en el país, se hace cada vez más necesaria la implementación de políticas públicas integrales que logren canalizar de manera eficiente los efectos positivos y negativos del fenómeno para las entidades territoriales. Considerando lo anterior, es importante conocer qué tanto incluyeron los municipios y departamentos a la migración en sus PDT, como muestra de una estrategia de inclusión efectiva y organizada del fenómeno migratorio.

En las principales ciudades del país, la migración venezolana tuvo cabida en los PDT de manera diferencial, según las necesidades que los mandatarios identificaron

en los diagnósticos presentados. La Figura 2 presenta la inclusión de la migración en las bases de los PDT en algunas de las principales ciudades colombianas.

Para cuantificar el grado de inclusión de la temática migratoria en los PDT, se realizó un ejercicio de minería de texto sobre las bases de los PDT para las entidades territoriales del país, cuyos planes estuviesen aprobados y disponibles a la fecha de elaboración de este boletín. Para contar con la información de todos los PDT fue necesario un ejercicio adicional de *web scraping*<sup>7</sup> sobre el Kit de Planeación Territorial (KPT) del DNP, a fin de realizar una descarga masiva de los planes para la vigencia 2020-2023.

Los ejercicios de minería de texto buscan extraer información de formatos de do-

cumentos de texto como, por ejemplo, páginas web, documentos de texto, correos electrónicos, medios sociales, artículos de revistas, etc. Esto se hace mediante la identificación de patrones en los textos, tales como la frecuencia en el uso de palabras, estructura sintáctica, entre otros. El ejercicio que se presenta a continuación se realizó mediante la programación de la herramienta “R Studio”, buscando en los PDT aprobados y disponibles para la vigencia 2020-2023 la frecuencia de palabras clave asociadas a la migración venezolana en el país.

#### • Principales resultados

Para estudiar la inclusión de la migración venezolana en las bases de los PDT, se midió la frecuencia de uso de palabras clave rela-

<sup>4</sup>Capítulo 8, artículo 46 de la Ley 152 de 1994, por la cual se reglamenta la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo que se aplicará a la nación, las entidades territoriales y los organismos públicos de todo orden.

<sup>5</sup>El Kit de Planeación Territorial es una herramienta creada por el DNP para apoyar a los nuevos mandatarios locales (municipales y departamentales) en la construcción de sus PDT. El Kit se compone de una serie de guías orientadoras, acompañadas de formatos, videos explicativos, un conjunto de contenidos de apoyo y una plataforma tecnológica para facilitar la formulación del PDT 2020-2023. Actualmente, el KPT agrupa los planes para la consulta pública.

Para mayor detalle, vea el siguiente vínculo: <https://portalterritorial.dnp.gov.co/kpt/home>

<sup>6</sup>Este fue el universo de PDT utilizados para el presente estudio dada la disponibilidad en el KPT.

<sup>7</sup>El *web scraping* es una técnica realizada mediante programación para extraer información de sitios web, simulando la navegación de un humano para realizar descargas o búsqueda masiva de información.

## FIGURA 2. INCLUSIÓN DE LA MIGRACIÓN EN LOS PROGRAMAS Y PROYECTOS DE LOS PDT DE LAS CIUDADES CAPITALES

BARRANQUILLA Y CÚCUTA TUVIERON EN CUENTA LA VOZ DE LOS MIGRANTES VENEZOLANOS EN LA FORMULACIÓN DE SUS PDT.

### BOGOTÁ

- **Diagnóstico:** El PDT de Bogotá identifica la población migrante venezolana y retornada colombiana en su diagnóstico, señala sus principales características y las entidades a cargo de la atención a la población migrante vulnerable (e.g. el Centro Integral de Atención al Migrante — CIAM—, el Centro Abrazar y Alojamiento Maloka).
- **Estrategias:** El PDT incluye a los migrantes venezolanos en los programas para población vulnerable y retoma los programas de la administración pasada para esta población en materia de acceso a salud, educación básica primaria y media, programas para prevenir la discriminación, alojamiento y acompañamiento.
- **Programas:** Bogotá incluye en cinco de los programas estratégicos a la población migrante. Entre estos se encuentran: (i) oportunidades de educación, salud y cultura para mujeres, jóvenes, niños, niñas y adolescentes; (ii) prevención de la exclusión por razones étnicas, religiosas, sociales, políticas y de orientación sexual; (iii) Sistema Distrital del Cuidado a niños, niñas y adolescentes; (iv) educación para todos y todas: acceso y permanencia con equidad y énfasis en educación rural; y (v) formación integral: más y mejor tiempo en los colegios.

### BARRANQUILLA

- **Fase de formulación:** Barranquilla incluyó a la población migrante venezolana en la formulación del PDT, por medio de “mesas sectoriales” con grupos poblacionales específicos.
- **Diagnóstico:** Este PDT hace una caracterización de la población migrante venezolana, resaltando la magnitud del fenómeno. La población migrante venezolana es identificada como población vulnerable al igual que otros grupos poblacionales como la comunidad negra, afrocolombiana, raizal y palenquera, población indígena y población LGBTIQ.
- **Estrategia:** Los migrantes se incluyen en programas de participación laboral, educación, salud e integración. Barranquilla presenta el Centro de Atención a Población Migrante (CAM) como el espacio de orientación y referenciación para la atención y acceso a trámites y servicios de la población migrante, refugiada y retornada.
- **Programas:** Esta ciudad creó cinco programas exclusivos para la atención de migrantes y los incluyó como población vulnerable en los programas de atención social. En particular, se plantea la creación de un Centro de Atención a Migrantes (CAM); un proyecto de atención integral a migrantes; espacios de formación para migrantes; jornadas de formación institucional para atención a población migrante y gestión para el aseguramiento en salud de la población migrante.

### CÚCUTA

- **Fase de formulación:** Cúcuta construyó su PDT priorizando siete mesas de trabajo para la cocreación del plan de desarrollo municipal con grupos poblacionales diversos, entre estos la población migrante, retornada y población de acogida; mujer, género y diversidad; víctimas, paz y reconciliación; sujetos de especial protección; y adolescencia y juventud.
- **Diagnóstico:** El PDT incluye una amplia caracterización de la migración venezolana. La cercanía a la frontera con Venezuela potencia la presencia de migrantes venezolanos en la ciudad, por ello el PDT los incluye de manera clara en la gran mayoría de sus componentes sociales y económicos asociados al fenómeno migratorio. Es decir, temáticas como pobreza, salud, empleo, educación, movilidad, seguridad, entre otros, contienen información tanto para nacionales como para migrantes. Sin embargo, se resalta cómo en este PDT se vincula a la población migrante proveniente de Venezuela con temáticas relacionadas al hurto. No obstante, en el mismo PDT se reconoce que esta relación es más una percepción que una realidad y se presenta información acerca del incremento de delitos contra la población migrante, en particular de homicidios.
- **Estrategia:** La ciudad incluyó a la migración venezolana en la totalidad de su PDT y priorizó sus necesidades, al igual que las de la población nacional vulnerable. Actualmente, es el municipio con el mayor número de menciones de la migración en su PDT.
- **Programas:** Se incluye a la migración venezolana en nueve de los proyectos del PDT, estos son: (i) Cúcuta incluyente, (ii) Encuentros culturales para integración, (iii) Apuestas productivas en equidad de género, (iv) Colegios como territorios de paz, inclusión y cultura ciudadana, (v) Todos prevenimos la violencia y el delito, (vi) Cúcuta respeta los DD. HH. y otras formas de vida, (vii) Cúcuta promueve la equidad de género, (viii) Todos al colegio, y (ix) Cúcuta frontera productiva, competitiva e incluyente.

### CALI

- **Diagnóstico:** Cali no incluye una descripción clara de la magnitud del fenómeno migratorio en la ciudad; sin embargo, menciona a los migrantes como responsables de parte de los cambios demográficos que ha enfrentado la ciudad recientemente.
- **Estrategia:** Se incluye a los migrantes venezolanos en dos de los programas para población vulnerable.
- **Programas:** Programa de Equidad Social y Calidad en redes integrales de salud.

### MEDELLÍN

- **Diagnóstico:** El PDT de Medellín incluye una caracterización de los migrantes en su territorio haciendo especial énfasis en niños, niñas y adolescentes, y migrantes víctimas del conflicto armado. Dentro de sus principales prioridades se resaltan la educación y salud de la población migrante.
- **Estrategias:** El PDT priorizó a grupos etarios más vulnerables y mujeres gestantes y lactantes dentro de las estrategias de atención a migrantes.
- **Programas:** Se incluye a la población migrante en el programa Alianzas Territoriales para la Gestión de la Migración Poblacional.

### RIOHACHA

- **Diagnóstico:** En el PDT de esta ciudad se realiza una breve descripción del fenómeno migratorio venezolano bajo un enfoque social, reconociendo el incremento de la población migrante en su territorio y, a su vez, la presión que ejerce sobre las condiciones de vida ya precarias en la ciudad. En las mesas realizadas para su elaboración, los ciudadanos mencionaron el deterioro de la percepción de seguridad en la ciudad por la llegada de la población migrante. De igual forma, se menciona el aumento de la tasa de producción de residuos sólidos, porque se comparte la celda sanitaria con el municipio de Dibulla y por la presión ejercida por la llegada de población migrante a la ciudad. De igual forma, se menciona a la población migrante en temas de atención en salud relacionados con desnutrición aguda en menores de 5 años, sífilis y violencia intrafamiliar.
- **Estrategia:** La migración venezolana no fue incluida en los programas del PDT. Sin embargo, se incluye en la estrategias de mitigación de problemáticas en seguridad ciudadana denominada "Fortalecimiento de la convivencia y la seguridad ciudadana".

Fuente: elaboración del Observatorio del Proyecto Migración Venezuela con información del Kit de Planeación Territorial (KPT) del Departamento Nacional de Planeación (DNP).

cionadas con el fenómeno migratorio, tales como migrante(s), Venezuela, venezolano(a), retornado, extranjero, entre otras.

Para los PDT departamentales estudiados se encontró que los departamentos que comparten frontera terrestre con Venezuela son también los que mayor número de menciones del fenómeno migratorio hacen en sus PDT. Dentro del top cinco de los departamentos con mayores menciones se encuentran Norte de Santander, La Guajira y Arauca (Gráfico 3). También se encuentran Sucre y Santander.

Este ejercicio muestra que la migración venezolana se incluyó en casi todos los PDT departamentales para la vigencia 2020-2023. Por un lado, 27 de los 29 departamentos que ya publicaron sus PDT contienen menciones de las palabras clave relacionadas con migración. Esto implica que un 93 % de los departamentos estudiados incluyeron a la migración venezolana en las bases de sus PDT (Gráfico 3).

No obstante, solo dos de los departamentos con mayor concentración de migrantes (Norte de Santander y La Guajira) se encuentran entre los cinco primeros departamentos con mayor inclusión de la migración en sus PDT. Además, departamentos como Valle del Cauca, Magdalena y Bolívar, que agrupan aproximadamente el 15 % de los migran-

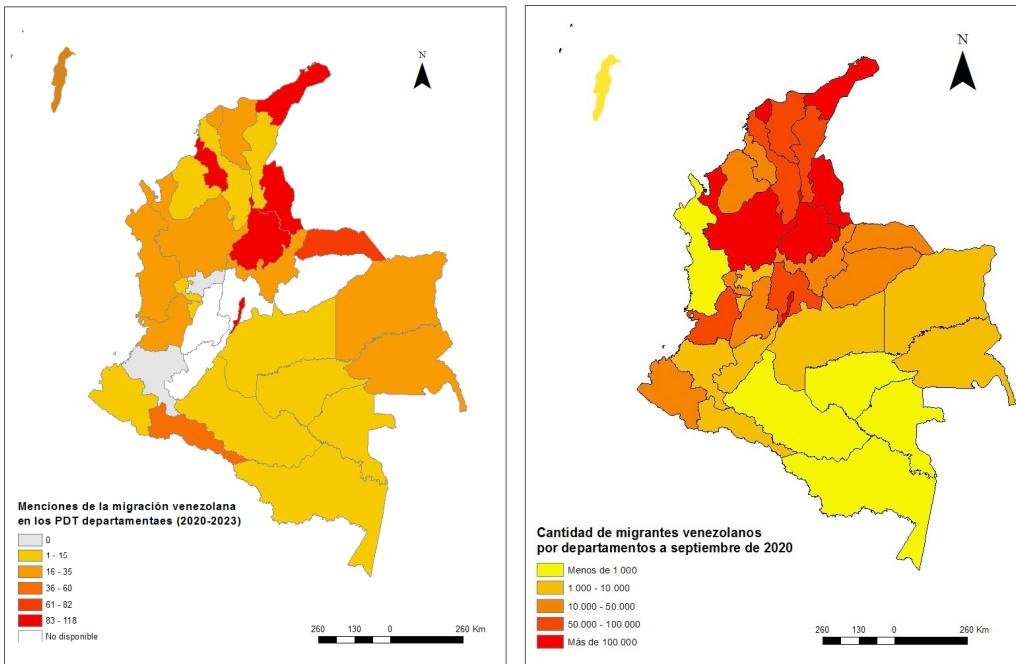


Foto: Cortesía Vía 40 Express

tes venezolanos en el país, tienen una baja inclusión de la migración en sus PDT. Lo anterior puede ser una mala señal en la planeación de sus políticas de integración y asimilación orientadas a la población migrante. Del mismo modo, Bogotá D.C., que alberga a la mayor cantidad de migrantes venezolanos en el país (cerca del 20 %), se ubica como quinto departamento entre los 29 analizados (Mapa 1).

### MAPA 1. NÚMERO DE VENEZOLANOS POR DEPARTAMENTO VERSUS INCLUSIÓN DE LA MIGRACIÓN EN LOS PDT DEPARTAMENTALES

2/5 DEPARTAMENTOS CON MAYOR CONCENTRACIÓN DE POBLACIÓN MIGRANTE EN EL PAÍS TIENEN EL MAYOR NÚMERO DE MENCIONES EN SUS PDT 2020-2023.

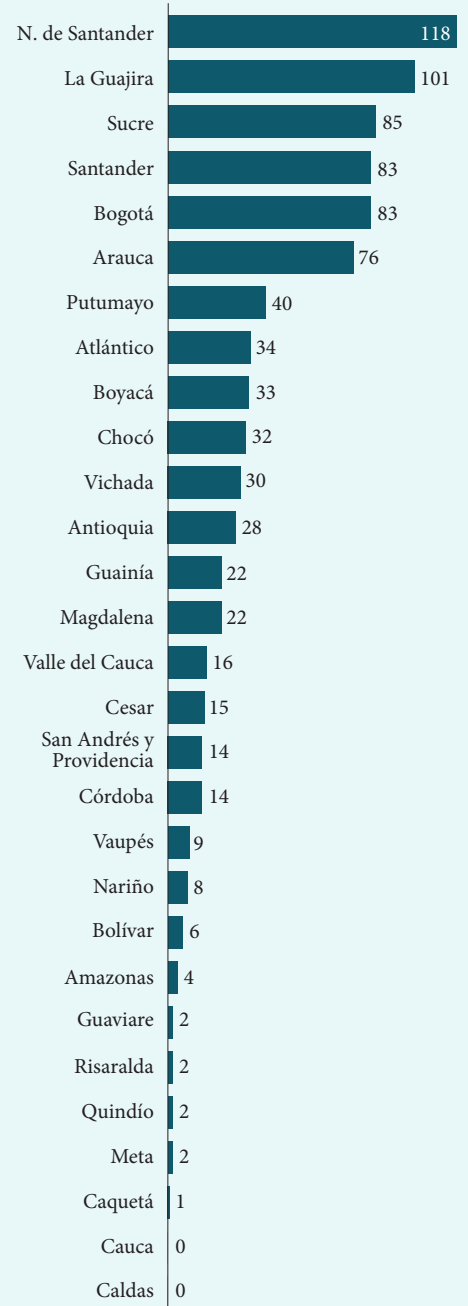


Nota: \*Frecuencia de palabras asociadas a la migración solo para los PDT vigencia 2020-2023.

Fuente: elaboración Observatorio del Proyecto Migración Venezuela con datos de Migración Colombia con corte a septiembre de 2020 y datos de los PDT departamentales vigencia 2020-2023 del KPT del DNP.

### GRÁFICO 3. MENCIONES DE LA MIGRACIÓN EN LOS PDT DEPARTAMENTALES (2020-2023)

LOS DEPARTAMENTOS FRONTERIZOS CON VENEZUELA CONCENTRAN EL MAYOR NÚMERO DE MENCIONES DE LA MIGRACIÓN EN SUS PDT.

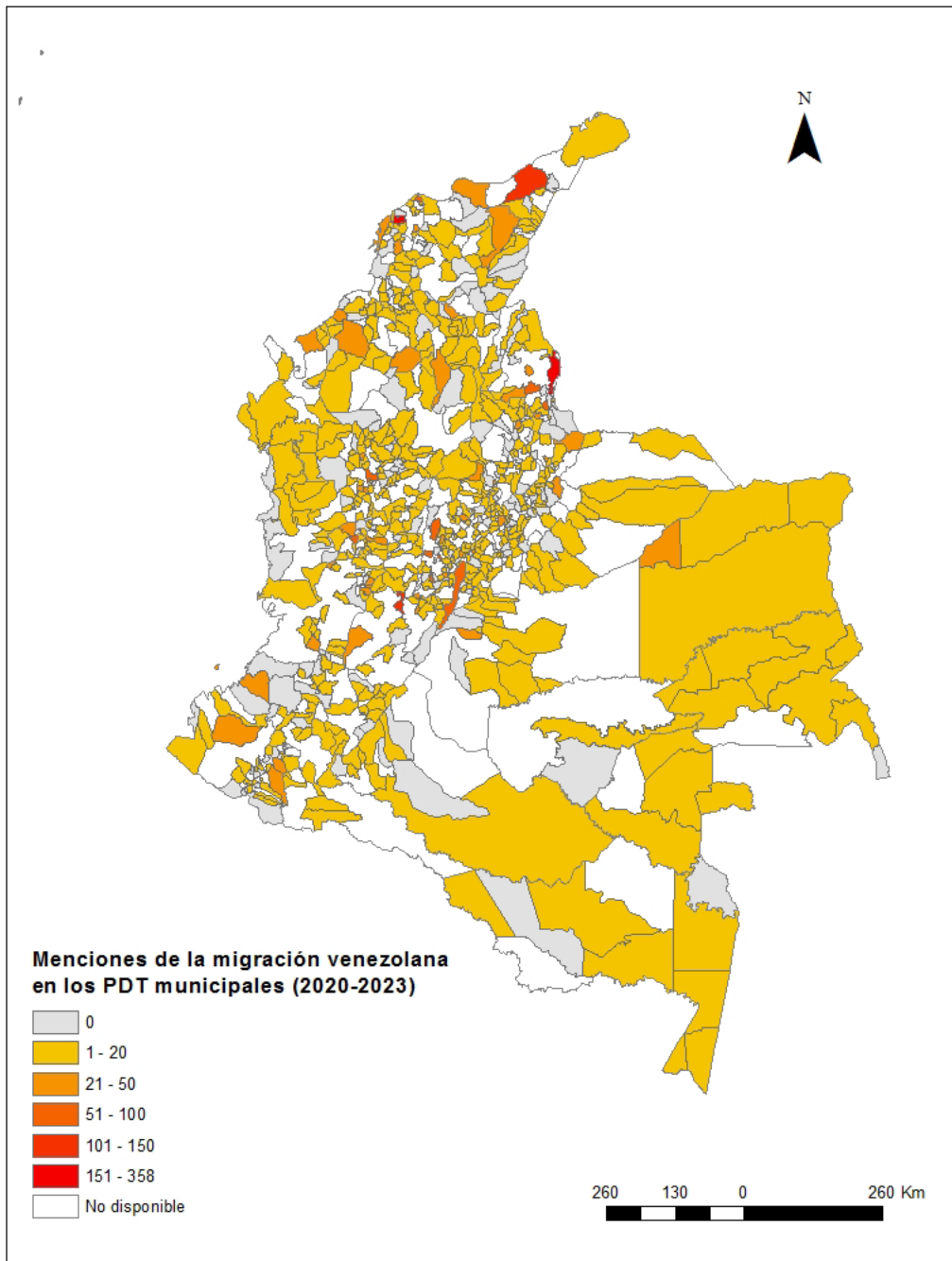


Nota: los departamentos de Cundinamarca, Huila y Tolima no fueron incluidos en las estimaciones debido al formato imagen presentado por la entidad territorial para su lectura, el cual no permite realizar el análisis de texto. El departamento de Casanare tampoco se incluyó debido a un error en la plataforma del KPT para su descarga al momento de realizar el ejercicio.

Fuente: elaboración Observatorio del Proyecto Migración Venezuela con información del KPT del DNP.

## MAPA 2. INCLUSIÓN DE LA MIGRACIÓN EN LOS PDT MUNICIPALES

5 DE CADA 10 MUNICIPIOS EN EL PAÍS MENCIONARON A LA MIGRACIÓN EN SUS PDT 2020-2023.



Nota: \*Frecuencia de palabras asociadas a la migración solo para los PDT vigencia 2020-2023.

Fuente: elaboración Observatorio del Proyecto Migración Venezuela con datos de Migración Colombia con corte a septiembre de 2020 y datos de los PDT municipales vigencia 2020-2023 del KPT del DNP.

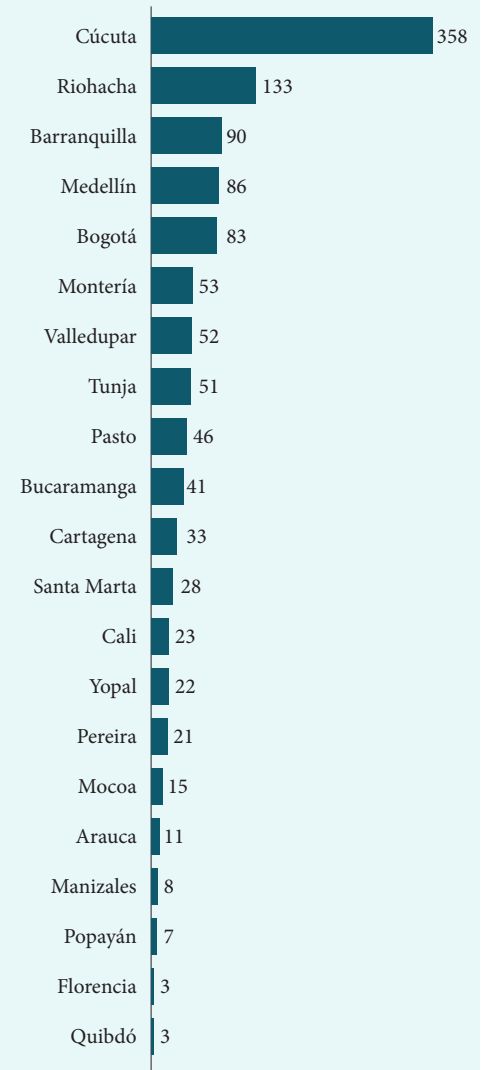
De las 21 ciudades capitales que contaban con sus PDT en el KPT del DNP, estas incluyeron, en su totalidad, la temática migratoria en sus planes de desarrollo (Gráfico 4). **Cúcuta y Riohacha se destacan en el número de menciones de la migración en sus PDT.** Ambas ciudades concentran una cantidad importante de migrantes venezolanos en su territorio con 15 % y 13,2 %, respectivamente. Asimismo, la

ciudad de Barranquilla es la tercera ciudad con mayor mención de esta temática en su herramienta de planeación, incluso por encima de Bogotá, que a pesar de contar con 240.000 migrantes menos que la capital del país, tuvo una mayor frecuencia de menciones (Gráfico 4).

Entre los PDT disponibles en el KPT del DNP se encuentra que **más de la mitad de los municipios del país mencionó a la pobla-**

## GRÁFICO 4. MIGRACIÓN EN LOS PDT 2020-2023 DE LAS CIUDADES CAPITALES

CÚCUTA Y RIOHACHA TIENEN EL MAYOR NÚMERO DE MENCIONES DE LA MIGRACIÓN EN SUS PDT.



Nota: Las ciudades de Neiva, San Andrés, Sincelejo, Armenia, Ibagué, San José del Guaviare, Leticia, Villavicencio, Mitú, Inírida y Puerto Carreño no fueron incluidas en las estimaciones por no contar con sus PDT (2020-2023) en el KPT del DNP al momento de realizar el ejercicio.

Fuente: elaboración del Observatorio del Proyecto Migración Venezuela a partir de información del KPT del DNP.

**ción migrante proveniente de Venezuela en las bases de sus PDT con un 53 %**, lo que implica que 528 municipios de los 984 analizados los mencionaron.

En el Mapa 2 es posible observar que la distribución de las menciones sobre la migración en los PDT se encuentra concentrada en los municipios fronterizos, ya sea con Venezuela o con Ecuador.

• **Temáticas relacionadas con la migración en los PDT (2020-2023)**

Si bien la inclusión de la migración venezolana en los PDT demuestra la importancia que ha adquirido el fenómeno migratorio para las entidades territoriales y la necesidad creciente de su gestión en varios frentes, es importante conocer las principales necesidades identificadas para esta población a nivel local y las temáticas con las que se relaciona esta mención en los PDT. Para ello, se efectuó un segundo ejercicio de minería de texto denominada “vecino más cercano”, que consiste en buscar los clústeres de palabras más estrechamente relacionados con un tema de interés (ver Anexo 1).

Para este ejercicio, se utilizan las mismas palabras clave asociadas a la migración venezolana del análisis de frecuencia de menciones en los PDT y se buscan los clústeres de palabras clave que más se asocian con la temática migratoria. Estos clústeres de palabras pueden estar relacionadas con salud, educación, empleo, seguridad, cultura, derechos e integración, entre otros.

**FIGURA 3. TEMÁTICAS RELACIONADAS CON LA MIGRACIÓN VENEZOLANA EN LOS PDT DEPARTAMENTALES**

SALUD, EDUCACIÓN Y EQUIDAD SON LOS TEMAS MÁS RELACIONADOS CON LA MIGRACIÓN VENEZOLANA EN LOS PDT DEPARTAMENTALES (2020-2023).



**Salud:** las palabras Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS), subsidiado, atención y desnutrición son las más relacionadas con la migración venezolana en los PDT departamentales.



**Educación:** las palabras educación básica, analfabetismo y acceso escolar son las más relacionadas con la migración venezolana en los PDT departamentales.



**Equidad:** las palabras pobreza, vulnerabilidad e inclusión son las más relacionadas con la migración venezolana en los PDT departamentales.

Nota: Los resultados presentados son agregados para los 29 PDT departamentales de estudio.

Fuente: elaboración Observatorio del Proyecto Migración Venezuela a partir de la información de los PDT del KPT del DNP.

En la Figura 3 y Figura 4 se presentan las temáticas que más se asocian con la población migrante en los 29 PDT departamentales y en los 984 PDT municipales de estudio. A nivel departamental, las tres temáticas más relacionadas con la migración proveniente de Venezuela son salud, educación y equidad (que incluye temáticas como pobreza, vulnerabilidad e inclusión). A nivel municipal, salud y educación siguen siendo temáticas importantes relacionadas con la migración y también lo son el empleo y la seguridad.

Este ejercicio muestra no solo algunas de las principales necesidades que tienen las entidades territoriales para garantizar el acceso a derechos básicos a la población migrante, como los son salud, educación y trabajo, sino también que sigue predominando a nivel local la voluntad de relacionar a la población migrante con el incremento de la inseguridad y criminalidad.

La temática más ampliamente relacionada con la población migrante proveniente de Venezuela en los PDT es la de salud, lo cual no es algo fortuito dadas las limitaciones que tiene esta población para acceder a este derecho y los costos de atención de la población no afiliada que deben asumir las entidades territoriales.

Hay que recordar que solo las personas que tienen condición migratoria regular pueden afiliarse al sistema de salud, es decir el 44,8 % de la población migrante proveniente de Venezuela. Sin embargo, de la población que tiene PEP, y que por ende podría afiliarse a salud, solo el 41 % se encuentra afiliada,

**FIGURA 4. TEMÁTICAS RELACIONADAS CON LA MIGRACIÓN VENEZOLANA EN LOS PDT MUNICIPALES**

SALUD, TRABAJO, SEGURIDAD Y EDUCACIÓN SON LOS TEMAS MÁS RELACIONADOS CON LA MIGRACIÓN VENEZOLANA EN LOS PDT MUNICIPALES (2020-2023).



**Salud:** las palabras Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS), aseguramiento, atención y desnutrición son las más relacionadas con la migración venezolana en los PDT.



**Empleo:** las palabras desempleo, trabajo, e informalidad son las más relacionadas con la migración venezolana en los PDT.



**Seguridad:** las palabras hurtos, homicidios, seguridad ciudadana y extorsión son las más cercanas relacionadas con la migración venezolana en los PDT.



**Educación:** las palabras cupos, educación básica, analfabetismo y matrícula son las más relacionadas con la migración venezolana en los PDT.

Nota: Los resultados son agregados para los 984 PDT municipales de estudio.

Fuente: elaboración Observatorio del Proyecto Migración Venezuela a partir de la información de los PDT del KPT del DNP.



Foto: Juan Viloria





Foto: Esteban Vega La-Rotta

según información del Ministerio de Salud<sup>8</sup>. Por otra parte, quienes se encuentran en condición irregular (*i.e.* el 55,2 %) no pueden afiliarse al sistema de salud, pero pueden acceder a atención por urgencias. La atención por evento en urgencias genera cargas financieras importantes para el sistema de salud, dado que la atención por evento a la población no asegurada implica asumir el costo de cada atención de manera individual, incrementando de esta forma los costos del servicio. Por el contrario, cuando las personas están afiliadas, el riesgo de salud se distribuye entre todos los afiliados, lo que hace que el costo per cápita sea inferior a cuando la persona no se encuentra afiliada.

Reforzando lo anteriormente presentado, según información de la Encuesta de Calidad de Vida (ECV) del 2019, el 77 % de los migrantes venezolanos no se encuentra afiliado al SGSSS. En especial, para los grupos más vulnerables, como lo son las mujeres gestantes y lactantes y los niños y niñas, la no afiliación y las limitaciones de acceso a la salud pueden afectar de

manera importante su bienestar y desarrollo.

En cuanto al empleo y la educación, temáticas también relacionadas de manera estrecha con el fenómeno migratorio en los PDT (2020-2023), se presentan limitaciones para su acceso por parte de la población migrante. Según información de la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) de octubre de 2020 (año móvil), a nivel nacional, el desempleo de la población migrante que hace 12 meses vivía en Venezuela se ubica en 21 %, frente a un 15,2 % de las personas que vivían en Colombia hace 12 meses. Asimismo, la informalidad laboral para migrantes venezolanos era cercana al 90 % frente a una tasa del 60 % para los colombianos (Observatorio del Proyecto Migración Venezuela con base en información de la GEIH de febrero de 2020), situación que tiene efectos negativos en la inserción laboral y calidad del empleo de la población migrante en el país.

Este ejercicio encontró también que el clúster de seguridad asociado a palabras como hurtos, homicidios y otros delitos conexos está

relacionado con la migración venezolana en los PDT municipales analizados. En particular, algunos PDT de ciudades como Cúcuta y Riohacha relacionan la llegada de población migrante con el incremento de la inseguridad por hurtos, afectaciones en la movilidad vehicular y acceso a otros servicios básicos en la ciudad. Es preocupante que las administraciones locales sigan reforzando estas narrativas que tanto daño le hacen a la percepción pública sobre la migración y a la integración de la población migrante proveniente de Venezuela.

Es clave anotar que esta relación es más una percepción que una realidad y no se ha podido probar una causalidad entre estas dos variables (Fundación Ideas para la Paz, 2018 y 2019). En este sentido, se resalta que en 2019 las capturas de ciudadanos venezolanos representaron solo el 5,97 %

<sup>8</sup>Ver siguientes vínculos [https://www.facebook.com/watch/live/?v=687317008848511&ref=watch\\_permalink](https://www.facebook.com/watch/live/?v=687317008848511&ref=watch_permalink) y <https://migracion-venezuela.com/web/articulo/el-60-de-los-migrantes-con-pep-no-est-an-afiliados-a-una-eps/2292>

del total de capturas, según cálculos del Observatorio del Proyecto Migración Venezuela a partir de información de la Policía Nacional y, a octubre de 2020, los ciudadanos venezolanos privados de la libertad representaron el 1,1 % del total nacional de personas privadas de la libertad, según cálculos del Observatorio Migración Venezuela a partir de información del INPEC.

Además, se debe tener en cuenta que en los últimos cinco años los delitos contra ciudadanos venezolanos han venido incrementándose, es decir que la población venezolana está cada vez más siendo víctima de delitos en el territorio nacional. Con base en datos de la Policía Nacional, el Observatorio del Proyecto Migración Venezuela estima, por ejemplo, que los homicidios contra ciudadanos venezolanos han aumentado en un 40,4 %<sup>9</sup> entre septiembre de 2020 y el mismo mes del año 2019; dinámica distinta a lo observado en el país, donde a septiembre de 2020 los homicidios disminuyeron en un 8 % durante el mismo periodo.

Otra de las temáticas más relacionadas con la migración venezolana en los PDT es la educación, con palabras clave como cupos y analfabetismo, cercanas a la realidad de los niños, niñas y adolescentes migrantes. Según datos de la ECV de 2019, se estima que cerca del 40 % de esta población en edad de estudiar (5 a 17 años) no asiste a un plantel educativo. Entre las principales razones de esta desescolarización se encuentran el abandono de su lugar de residencia (45,2 %) o la falta de cupos en instituciones educativas (21,5 %), situación que agrava condiciones preexistentes de bajos niveles educativos, en la medida en que, según datos de la misma encuesta, cerca del 15,2 % de los niños, niñas y adolescentes migrantes venezolanos presentan analfabetismo, cifra que duplica lo registrado para niños, niñas y adolescentes colombianos (8,2 %).

## REFLEXIONES FINALES

El fenómeno migratorio venezolano se hace cada vez más importante debido a su magnitud y efectos. Los municipios y departamentos colombianos no han sido ajenos a este flujo no planificado de población y han procurado canalizarlo de manera ordenada por medio de medidas de atención a nivel local y, más recientemente, de su inclusión en los Planes de Desarrollo Territorial 2020-2023.

Como resultado del primer ejercicio de minería de texto presentado en este documento fue posible evidenciar que en el 93 % de los



Foto: Diana Rey

PDT departamentales y en más de la mitad de los municipales se incluyó a la migración venezolana. Sin embargo, fue posible observar una pequeña disparidad entre la concentración de población migrante y la inclusión de la migración por parte de los gobernantes locales en sus proyectos a ejecutar durante la vigencia 2020-2023. Las necesidades de esta población en materia de acceso a derechos no dan espera; además, se prevé un incremento de la

población migrante proveniente de Venezuela en los próximos años, especialmente a partir de la reapertura de la frontera.

El segundo ejercicio del “vecino más cercano” amplió el espectro de necesidades y preocupaciones de las entidades territo-

<sup>9</sup>Para mayor información consultar el siguiente vínculo <https://migra Venezuela.com/web/articulo/venezolanos-cada-vez-mas-victimas-de-homicidios-en-el-pais/2312>

riales frente al fenómeno migratorio, primando las temáticas de salud, trabajo, seguridad, educación y equidad relacionadas con esta población. Las necesidades develadas concuerdan con las descritas por las distintas fuentes de información nacional para los migrantes venezolanos y dan luces sobre la voluntad de los mandatarios locales por tratar de plantear unas hojas de ruta claras en atención para esta población.

Se aplaude entonces que las entidades territoriales hayan incluido en mayor medida el tema migratorio en sus hojas de ruta para los próximos cuatro años; no obstante, se debe seguir haciendo énfasis en el diseño e implementación de políticas públicas que tengan en cuenta que la migración es un fenómeno que llegó para quedarse. Por ende, se debe pensar en cómo integrar a la

población migrante de mejor manera, cómo adoptar medidas estructurales que permitan su acceso efectivo a derechos y que permitan que sus aportes a la sociedad colombiana sean aún mayores.

A pesar de que es tarde para reformular los PDT con base en los hallazgos de sus diagnósticos, los ejercicios aquí descritos muestran la necesidad de una ruta de integración ordenada y con alcances a largo plazo. Por un lado, es recomendable seguir con los esfuerzos de identificación y caracterización de la población migrante presentados en los diagnósticos de los PDT, a fin de cuantificar de manera más exacta la atención necesaria en cada entidad territorial en términos, por ejemplo, de salud, educación y empleo.

Seguido de esto, la recomendación es la inclusión de los migrantes en situación

de vulnerabilidad en programas existentes y con presupuestos avalados en los PDT 2020-2023 focalizados en salud, educación y empleo. Esto podría disminuir la presión sobre instituciones públicas de salud y educativas a nivel local, focalizando los esfuerzos en la población con carencias más urgentes en el territorio y a su vez permitiría mitigar focos de pobreza y vulneración de derechos para los migrantes.

Por último, es importante hacer un trabajo mancomunado de inclusión social. Un caso exitoso es Barranquilla, donde se le dio voz a la población migrante venezolana en la formulación inicial del PDT como ciudadanos dispuestos a contribuir. Esto puede aportar en la disminución de brechas sociales y a la mitigación y prevención de la discriminación y xenofobia hacia los migrantes.



Foto: Miguel Ángel González

## BIBLIOGRAFÍA

Constitución Política de Colombia. (1991).

DNP. (2012). *Guía para la Planeación Territorial*. [https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/planesdesarrollo\\_DNP\\_web.pdf](https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/planesdesarrollo_DNP_web.pdf)

DNP (15 de julio de 1994). *Ley 152. Ley Orgánica del Plan de Desarrollo Territorial*. Colombia. DNP. (s.f). *Kit de Planeación Territorial*. <https://portalterritorial.dnp.gov.co/kpt/home>

Facebook. *Aseguramiento en salud de la población migrante: avances y retos*. <https://www.facebook.com/watch/>

[live/?v=687317008848511&ref=watch\\_permalink](https://www.facebook.com/watch/?v=687317008848511&ref=watch_permalink)

Fundación Ideas para la Paz. (2018). *Seguridad ciudadana y migración venezolana. Análisis exploratorio*. <http://ideaspaz.org/media/website/migracion-final.pdf>

Fundación Ideas para la Paz. (2019). *Seguridad ciudadana y migración venezolana. Documento de seguimiento No. 1*. [http://ideaspaz.org/media/website/FIP\\_MigracionVOL2\\_Final\\_V1.pdf](http://ideaspaz.org/media/website/FIP_MigracionVOL2_Final_V1.pdf)

Migración Colombia. (2020). *Infografía de venezolanos en Colombia a corte de septiembre de 2020*.

<https://www.migracioncolombia.gov.co/infografias/distribucion-venezolanos-en-colombia-corte-a-30-de-septiembre>

Proyecto Migración Venezuela (2020). *Venezolanos, cada vez más víctimas de homicidios en el país*. <https://migravenezuela.com/web/articulo/venezolanos-cada-vez-mas-victimas-de-homicidios-en-el-pais/2312>

Proyecto Migración Venezuela (2020). *El 60 % de los migrantes con PEP no están afiliados a una EPS*. Disponible en <https://migravenezuela.com/web/articulo/el-60-de-los-migrantes-con-peg-no-estan-afiliados-a-una-eps/2292>



Foto: Cortesía Édgar Humberto Álvarez

Es un producto de Proyectos Semana S.A. financiado con el apoyo de la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), a través del programa de Alianzas para la Reconciliación operado en Colombia por ACDI/VOCA. Los contenidos son responsabilidad de Proyectos Semana S.A. y no necesariamente reflejan las opiniones de USAID o del Gobierno de Estados Unidos.



**Gerente del proyecto:**

Alejandra Corchuelo Marmolejo

**Directora del proyecto:**

Adriana Sabogal Moreno

**Editor General:**

Andrés Leonardo Rosales García

**Profesional en Economía:**

Valentina Villa

**Diseñadora:**

Carolina Pérez Sánchez

Proyectos Semana S. A.

**Gerente general:**

Sandra Suárez Pérez

**Directora de coordinación y producción editorial**

Angélica Sánchez

**Gerente de audiencias:**

Adriana Méndez

**Gerente administrativa:**

Carol Ramírez

**Gerente de Finanzas y Planeación:**

Miguel Cepeda Ramos

**Directora de contabilidad:**

Consuelo Quintero

**Jefe de tesorería:**

Ligia Yaneth Gómez Cuellar

**Directora de servicios administrativos:**

Norcy Janeth Sánchez Panche

**Gerente jurídico:**

Julia Inés Prado Cantillo

## ANEXO 1. METODOLOGÍA DEL “VECINO MÁS CERCANO”

### Muestra:

Se utilizan los PDT departamentales y municipales disponibles en el KTP del DNP.

- A nivel departamental se analizaron 29 PDT incluyendo Bogotá.
- A nivel municipal se analizaron 984 PDT municipales.

### Metodología:

Como primera medida se construye un clúster de palabras asociadas al fenómeno migratorio que se compone por algunas de las siguientes: migrante(s), Venezuela, venezolano(a) y retornado. Luego, por medio de la herramienta Python se buscan clústeres de temáticas sociales, económicas y culturales que se asocian a la migración y se agrupan en un clúster. El programa busca los clústeres de palabras de las temáticas definidas que sean más cercanos al clúster de migración tomando una distancia máxima de 20 palabras. Los clústeres usados para este ejercicio fueron:

CLÚSTER	PALABRAS RELACIONADAS
Educación	Capital humano, educación básica, educación media, calidad educativa, analfabestismo, analfabeta(s), alfabetizar, docente(s), colegio(s), universidad(es), preescolar, posgrado, postgrado, infraestructura escolar, alimentación escolar, currículo, curriculum, becas beca(s), transporte escolar, educación técnica, educación tecnológica, educación superior, crédito educativo, pedagógico(a), pedagogía, icetex, inversión en educación, educativ(o)a, educación, estudiante(s), simat, ebs, em, Sena, prueba(s) Saber, calidad de la educación, icfes, isce, snies, académico(a), útiles escolares, aula(s), maestría, doctorado, maestro(s), plantel(es) educativo(s), conaces, fodesep, infotep, mef, MEN, Mineducación, PAE, profesor(es), profesorado, pruebas Pisa, escolar, bachillerato, educativo(s), educativas, deserción, matrícula(s), matriculados, cupo(s).
Salud	Salud, SGSSS, nutrición, desnutrición, malnutrición, telemedicina, calidad en salud, aseguramiento en salud, política de atención integral en salud, vacunación, vacuna(s), pentavalente, salud pública, IVC, dotación hospitalaria, infraestructura hospitalaria, atención en salud, gestión de riesgo en salud, salud mental, plan decenal de salud, IPS, EPS, hospital(es), centro(s) de salud, régimen subsidiado, régimen contributivo, ambulancia(s), inversión en salud, empresas prestadoras de salud, instituciones prestadoras de salud, medicina(s), médico(s), clínica(s), clínico(s), PAI, RIPS, BPN, enfermedad(es), VIH, sida, IRA, ERA, EDA aps, atención primaria en salud, cisp, ENSIN, INS, pdsp, pts, tmm, UPC, unidad(es) de pago por capitación, salud ambiental, promoción y prevención, anticoncepción, anticonceptivo(s), prevención del embarazo, mortalidad materna, mortalidad infantil, mortalidad, morbilidad prenatal, parto(s), Minsalud, sustancias psicoactivas, SPA, saludable(s), paciente(s), enfermo(s), patología(s), afiliación, afiliaciones.
Equidad	Equidad, igualdad, desigualdad, equidad, inequidad(es), oportunidad(es), igualdad de oportunidades, inclusión, cierre de brechas, pobreza, pobreza monetaria, pobreza multidimensional, pobreza extrema, población vulnerable, vulnerabilidad, NBI, Sisbén, calidad de vida, condiciones de vida, seguridad alimentaria, integración, desarrollo humano, inclusión social, inclusión productiva, generación de ingresos, IPM, inversión social, servicios sociales, bienestar, movilidad social, desarrollo territorial, acceso a servicios, DPS, prosperidad, protección social, subsidio(s).
Empleo y trabajo	Desempleo, empleo, trabajo(s), teletrabajo, subempleo, informalidad laboral, informalidad, trabajo infantil, formalización laboral, intermediación laboral, negociación colectiva, sindicato(s), sindicalismo, organización sindical, servicio público de empleo, SPE, agencia pública de empleo, servicio de empleo, competencia laboral, trabajo decente, trabajo digno, demanda laboral, formación para el trabajo, calidad del empleo, empleo de calidad, formación, formaciones, oferta laboral, Sena, trabajo doméstico, empleo doméstico, flexibilidad laboral, licencias de maternidad, licencia de maternidad, economía del cuidado, brechas salariales, salarial(es), ftdh, Mintrabajo, ORMET, ARL, riesgo(s) laboral(es).
Derechos	DD.HH, derecho(s), derechos humanos, DESC, derechos económicos sociales y culturales, CIDH, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, igualitario, dignidad, libertad, justicia, SNDH.
Víctimas	Víctima(s), UARIV, Unidad para la Atención y Reparación Integral de las Víctimas, reparación, victimizante(s), victimizada(s), revictimizante(s), revictimización, PAPSIVI.
Seguridad	Hurto(s), extorsión, extorsiones, extorsivo, secuestro(s), homicidio(s), PONAL, lesiones personales, conflicto armado, criminalidad, crimen, crimen organizado, bandas criminales, seguridad ciudadana, seguridad pública, seguridad, policial(es), policía, cuadrante(s), denuncia(s), violencia(s), violento(s), convivencia, delito(s), delincuencia, pandilla(s), estupeficientes, grupos armados, GAML, drogas, fuerza pública, orden público, sustitución de cultivos ilícitos, cultivos ilícitos, cultivos de coca, FARC, ELN, BACRIM, paramilitar(es), paramilitarismo, ladrón, ladrones, arma(s), milicia(s), Mindefensa, FFMM, PISC, ejército, fuerzas militares, arma(S) de fuego, arma(s) blanca
Justicia	Política criminal, justicia restaurativa, sistema penitenciario y carcelario, INPEC, cárcel(es), carcelario(s), carcelaria(s), presos, prevención del delito, reincidencia, resocialización, recluso(s), persona(s) privada(s) de la libertad, acceso a la justicia, defensa jurídica del Estado, justicia territorial, casa(s) de justicia, justicia, conciliación, Fiscalía, policía judicial, violencia intrafamiliar, abuso sexual, acceso carnal violento, feminicidio(s), SRPA, jueces, juez, comisaría(s), UPI, medidas de protección, .

### Resultado:

El resultado del “vecino más cercano” es una lista de las palabras que más se repiten en orden descendente por los clústeres que se activaron al menos una vez cerca al clúster de migración; es decir, por clúster se muestran las palabras de la que más a la que menos se repite cerca de la temática migratoria.