

Reporte

Respuestas de protección social al desplazamiento forzado en Colombia

Andrés Ham, Sandra García, María Cecilia Dedios, Ángela Guarín, Stephanie Majerowicz, Mariana Martínez Gómez, Camila Cuéllar Pizano y Christina Lowe

Junio del 2022



Se anima a los lectores a reproducir este material para sus propias publicaciones, siempre y cuando estas no se vendan comercialmente. ODI solicita el debido reconocimiento y una copia de la publicación. Para su uso en línea, pedimos a los lectores que incluyan un vínculo al recurso original en el sitio web de ODI. Las opiniones presentadas en este documento son las del/los autor(es) y no representan necesariamente las opiniones de ODI o de nuestros aliados.

Este trabajo está licenciado bajo CC BY-NC-ND 4.0

Citar como: Ham, A., García, S., Dedios, M.C. *et al.* (2022). Respuestas de protección social al desplazamiento forzado en Colombia. Londres: ODI.

Universidad de los Andes | Vigilada Mineducación | Reconocimiento como Universidad: Decreto 1297 del 30 de mayo de 1964. | Reconocimiento personería jurídica: Resolución 28 del 23 de febrero de 1949 Minjusticia.

Reconocimientos

Los autores agradecen a Diana Ponce de León, Juliana Piña y María Fernanda Rodríguez por su destacada asistencia en la investigación, y a Philipp Hessel, Diego Lucumí y Michael Weintraub por sus comentarios y sugerencias sobre los datos de la encuesta utilizados para este proyecto. También agradecemos a Jessica Hagen-Zanker y a Heiner Salomon de ODI por su aporte y guía a lo largo de esta investigación. Varios revisores externos proporcionaron valiosos comentarios y recomendaciones que mejoraron enormemente este informe; por estos aportes, agradecemos sinceramente a Rodolfo Beazley, Michael Learner, Craig Loschmann, Andrés Moya Rodríguez, Carlos Santiago Guzmán Gutiérrez y Luz Stella Rodríguez. También damos las gracias a los informantes anónimos clave de organizaciones gubernamentales y no gubernamentales, quienes proporcionaron información valiosa en entrevistas en profundidad. Lo que es más importante, agradecemos a las personas que participaron en nuestra encuesta, grupos focales y entrevistas, que nos ayudaron a comprender mejor el papel de la protección social y la asistencia humanitaria para asegurar el bienestar de ellos mismos, sus familias y otras personas vulnerables.

Acerca de esta publicación

El objetivo de este proyecto es comprender mejor el acceso a la protección social y la asistencia humanitaria para las poblaciones desplazadas y explorar mecanismos para integrar los programas de protección social y la asistencia humanitaria. Al proporcionar una orientación más clara sobre cuándo, cómo y por qué se podrían considerar los diferentes vínculos, el proyecto tiene por objeto desarrollar la teoría, la base empírica y la orientación operativa sobre cómo los sistemas de protección social y humanitarios pueden trabajar juntos para satisfacer las necesidades de las personas afectadas por las crisis de desplazamiento, incluidas las personas desplazadas y los hogares vulnerables en las comunidades de acogida. La investigación está basada en tres contextos, con un total de seis sitios de estudio que presentan diferentes contextos de desplazamiento y respuesta humanitaria: Grecia (Atenas y Ioánina), Colombia (Bogotá y Cúcuta) y Camerún (Extremo Norte y Este). El proyecto está dirigido por ODI (Overseas Development Institute), en estrecha colaboración con el Centro de Investigación y Formación en Ciencias Sociales (CASS-RT) en Camerún, la Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo de la Universidad de los Andes en Colombia y el Centro Nacional de Investigación Social (EKKE) en Grecia.

Este trabajo forma parte del programa “Construyendo evidencia sobre el desplazamiento forzado prolongado: una asociación entre múltiples partes interesadas”. El programa es financiado por UK Aid, del Ministerio de Relaciones Exteriores y de la Mancomunidad de Naciones (FCDO, por sus siglas en inglés). Es administrado por el Grupo del Banco Mundial y se estableció en asociación con el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR). El alcance del programa es ampliar los conocimientos mundiales sobre el desplazamiento forzado mediante la financiación de investigaciones de calidad y la difusión de resultados para el uso de profesionales y responsables de la formulación de políticas. Este trabajo no refleja necesariamente las opiniones del FCDO, el Grupo del Banco Mundial o ACNUR.

Acerca de los autores

ORCID numbers are given where available. Please click on the ID icon next to an author's name in order to access their ORCID listing.

Andrés Ham^{ID}

Andrés Ham [ORCID: 0000-0003-3355-2007] es profesor asistente de la Escuela de Gobierno de la Universidad de los Andes en Bogotá, Colombia. Sus intereses de investigación incluyen el desarrollo económico, los mercados laborales, la economía de la educación, la violencia y el crimen, y la pobreza y la desigualdad.

Sandra García^{ID}

Sandra García [ORCID: 0000-0003-4474-8603] es profesora asociada de la Escuela de Gobierno de la Universidad de los Andes en Colombia. Su investigación se centra en la política social, el bienestar de los niños, niñas y adolescentes, y la política educativa.

María Cecilia Dedios^{ID}

María Cecilia Dedios [ORCID: 0000-0002-6141-304X] es profesora asistente de la Escuela de Gobierno de la Universidad de los Andes en Bogotá, Colombia. Su investigación se centra en el desarrollo de adolescentes bajo adversidad con un enfoque en la dinámica de grupo y nivel cultural que da forma a los resultados psicológicos tanto positivos como negativos en estos contextos.

Ángela Guarín^{ID}

Ángela Guarín [ORCID: 0000-0002-0016-9741] es profesora asistente de la Escuela de Gobierno de la Universidad de los Andes en Bogotá, Colombia. Su investigación examina ampliamente cómo la pobreza, la desigualdad y las políticas sociales afectan las vidas de los niños, niñas y familias vulnerables.

Stephanie Majerowicz^{ID}

Stephanie Majerowicz [ORCID: 0000-0002-6322-3493] es profesora asistente de la Escuela de Gobierno de la Universidad de los Andes en Bogotá, Colombia. Su investigación se centra en la economía laboral y del desarrollo.

Mariana Martínez Gómez

Mariana Martínez Gómez es estudiante de la Maestría en Políticas Públicas de la Escuela de Gobierno de la Universidad de los Andes. Sus intereses de investigación son los procesos migratorios, la educación, la pobreza y la participación política de las mujeres.

Camila Cuellar Pizano

Camila Cuéllar Pizano es estudiante de la Maestría en Políticas Públicas de la Escuela de Gobierno de la Universidad de los Andes. Sus intereses de investigación son la paz y el conflicto armado, el desarrollo económico y la pobreza y desigualdad.

Christy Lowe

Christina Lowe es investigadora del programa de Equidad y Política Social de ODI. Su investigación se centra en la protección social de los grupos vulnerables y en la mejora de la asistencia a las poblaciones afectadas por crisis.

Contenido

Reconocimientos / i

Cuadros, tablas y figuras / iv

Acrónimos / v

Mensajes clave / vii

Resumen ejecutivo / 1

1 Introducción / 7

2 Descripción general de la investigación y los métodos / 9

2.1 Preguntas de investigación / 9

2.2 Métodos utilizados / 10

2.3 Datos recogidos / 12

2.4 Limitaciones / 14

3 Contexto del país / 16

3.1 Descripción general del país / 16

3.2 Marco jurídico y normativo para la respuesta al desplazamiento / 21

4 Protección social y asistencia humanitaria a las personas desplazadas / 28

4.1 Acceso de facto de las personas desplazadas forzosamente a la protección social y a la asistencia humanitaria / 28

4.2 ¿Cuáles son los vínculos actuales del sistema? / 42

4.3 ¿Qué factores y procesos llevaron a la adopción de estos enfoques? / 49

5 Resultados del enfoque de asistencia / 53

5.1 Evidencia de resultados para las comunidades afectadas y el papel de la asistencia social / 53

5.2 ¿Cuáles son las ventajas y desventajas para las partes interesadas más amplias? / 65

6 Conclusiones e implicaciones en materia de políticas / 69

6.1 Conclusiones / 69

6.2 Consecuencias en materia de política / 72

Referencias / 77

Cuadros, tablas y figuras

Cuadros

Cuadro 1 Selección de los lugares de estudio / 10

Cuadro 2 Lecciones para integrar la asistencia humanitaria con la protección social, basadas en la experiencia de Colombia / 72

Tablas

Tabla 1 Descripción de la muestra / 13

Tabla 2 Descripción cualitativa de la muestra / 13

Tabla 3 Protección social más allá de la asistencia monetaria y en especie / 39

Figuras

Figura 1 Población desplazada por departamento, 2020 / 20

Figura 2 Percepción de la población de acogida de las personas venezolanas desplazadas / 26

Figura 3 Proporción de hogares que reciben ayuda y desglose por tipo (en efectivo vs. En especie) / 29

Figura 4 Fuente del programa, para quienes reciben asistencia / 29

Figura 5 Proporción de hogares que reportan la recepción de esquemas gubernamentales identificados / 32

Figura 6 Desglose de programas, para los que reciben transferencias monetarias del Gobierno / 32

Figura 7 Registro en Sisbén, por composición familiar / 34

Figura 8 Detalles de la asistencia: destinatarios de transferencia con PEP frente a destinatarios que no cuentan con PEP / 34

Figura 9 Conocimiento del programa de asistencia, por proveedor / 42

Figura 10 Enfoques para integrar la protección social y la asistencia humanitaria / 43

Figura 11 Importancia percibida de las transferencias a los receptores de las transferencias / 55

Acrónimos

ACNUR	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
CNC	Centro Nacional de Consultoría
CNMH	Centro Nacional de Memoria Histórica
DANE	Departamento Administrativo Nacional de Estadística
DNP	Departamento Nacional de Planeación
DPS	Departamento de Prosperidad Social
DRC	Consejo Danés para los Refugiados (Danish Refugee Council)
ELN	Ejército de Liberación Nacional
EPL	Ejército Popular de Liberación
FARC-EP	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia
FCDO	Ministerio de Relaciones Exteriores y de la Mancomunidad de Naciones (Foreign, Commonwealth and Development Office, Reino Unido)
GEIH	Gran Encuesta Integrada de Hogares
GIFMM	Grupo Interagencial sobre Flujos Migratorios Mixtos
GTM	Grupo de Transferencias Monetarias
ICBF	Instituto Colombiano de Bienestar Familiar
IDMC	Centro de Monitoreo de Desplazamientos Internos (Internal Displacement Monitoring Center)
IRC	Comité Internacional de Rescate (International Rescue Committee)
IVA	Impuesto al Valor Agregado
EIC	Entrevistas con informantes clave
OCAH	Oficina de Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios
OIM	Organización Internacional para las Migraciones
ONG	Organización no gubernamental
ONU	Organización de las Naciones Unidas
PAE	Programa de Alimentación Escolar
PDI	Personas desplazadas internas
PEP	Permiso Especial de Permanencia
PIB	Producto Interno Bruto
PIP	Permiso de Ingreso y Permanencia
PMA	Programa Mundial de Alimentos

PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PPT	Permiso de Protección Temporal
PTP	Permiso Temporal de Permanencia
RAMV	Registro Administrativo de Migrantes Venezolanos
RUV	Registro Único de Víctimas
Sisbén	Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales
SNARIV	Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas
TMF	Tarjeta de Movilidad Fronteriza
UARIV	Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas
UNGRD	Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres

Mensajes clave

- Los programas de asistencia para las comunidades de acogida y de personas desplazadas en Colombia son administrados en gran medida por el gobierno. Si bien muchos hogares de personas desplazadas internas de nuestra muestra recibieron transferencias, el acceso de las personas venezolanas fue más complicado y estuvo asociado principalmente a la COVID-19.
- Aunque su tamaño es limitado en relación con la provisión a población local, la respuesta internacional al desplazamiento interno se ha integrado estrechamente con los sistemas gubernamentales. La respuesta internacional a la migración venezolana está cada vez más vinculada a la respuesta del gobierno, pero de manera un tanto *ad hoc*.
- En los casos en los que se han producido vínculos entre los sistemas nacionales e internacionales, estos han sido impulsados por la urgencia, la magnitud y el horizonte a largo plazo de las crisis de desplazamiento, así como por la voluntad política del gobierno, su papel de coordinación fuerte y aceptado y sus políticas progresistas hacia las personas desplazadas internas y la población venezolana. La participación de los gobiernos locales y la crisis por la COVID-19 también desempeñaron roles catalizadores.
- La asistencia a las poblaciones desplazadas les ayuda a satisfacer sus necesidades básicas, pero es necesario mejorar el diseño de programas que aborden mejor las necesidades a largo plazo y promuevan la agencia económica. Los servicios actuales no se consideran una fuente suficiente de estabilidad financiera para planear el futuro o superar las vulnerabilidades socioeconómicas.
- La cohesión social se ve fuertemente afectada por la prestación de asistencia social. Si bien la asistencia a las poblaciones desplazadas fortalece sus relaciones con el Estado, el apoyo gubernamental a las personas venezolanas puede perjudicar las relaciones comunitarias, ya que se percibe como un desvío de los recursos públicos en detrimento de las poblaciones vulnerables colombianas. El financiamiento internacional para el apoyo a las personas venezolanas es clave, tanto para asegurar una distribución justa de la carga del desplazamiento como para permitir que el gobierno implemente su respuesta progresiva al desplazamiento, al tiempo que aborda las apremiantes demandas y desigualdades internas.

Resumen ejecutivo

El interés por el uso de los sistemas nacionales de protección social como mecanismo de respuesta a las crisis en contextos de desplazamiento forzado ha aumentado en los últimos años. Sin embargo, hasta la fecha, la investigación sobre la vinculación de la asistencia a las poblaciones desplazadas con la protección social del gobierno y sobre los efectos de las diferentes formas de alineación o integración de los sistemas humanitarios y de protección social es incipiente. Colombia es un caso interesante para estudiar estas preguntas de investigación, pues combina una larga historia y una respuesta consolidada al desplazamiento interno, con una migración internacional reciente, acogiendo a más de 1,7 millones de personas venezolanas que huyen de la crisis política y económica desde el 2014.

Para explorar la protección social y la respuesta humanitaria a estas poblaciones de personas desplazadas internas (PDI) y personas venezolanas, nuestra investigación combinó una encuesta de 1.500 hogares con entrevistas a profundidad y grupos focales con personas venezolanas, PDI y miembros de la comunidad de acogida¹ en barrios de bajos ingresos en Bogotá y Cúcuta, junto con 24 entrevistas con informantes clave que forman parte del Gobierno, la sociedad civil y agencias internacionales. Si bien no son representativos a nivel nacional, los datos proporcionan información importante en relación con las poblaciones desplazadas y de acogida en la mayor metrópoli de Colombia (Bogotá) y en

una de las ciudades de la frontera con Venezuela más gravemente afectadas por la reciente crisis de desplazamiento (Cúcuta).

¿Cuál es el estado actual del acceso a la protección social y a la asistencia humanitaria para las poblaciones desplazadas?

En nuestra muestra de barrios de bajos ingresos (estratos 1, 2 y 3), 76 % de las PDI se habían beneficiado de al menos una transferencia monetaria o en especie durante el último año, en comparación con el 62 % de los hogares de acogida y alrededor de la mitad (48 %) de los hogares venezolanos. La mayor parte de la asistencia proviene del Gobierno colombiano. Entre los que recibieron transferencias, 78 % de las personas venezolanas, 94 % de las PDI y 93 % de los hogares de la población de acogida reportan haber recibido programas gubernamentales.

Las transferencias monetarias del Gobierno fueron la principal modalidad de asistencia para los hogares colombianos, mientras que para los hogares venezolanos hubo una división más uniforme entre la asistencia monetaria y en especie. Tanto para los hogares de acogida como para los venezolanos, el programa Ingreso Solidario fue la principal transferencia monetaria recibida, destacando el papel de la pandemia de COVID-19 en la expansión de la cobertura a los grupos no atendidos o subatendidos (Ingreso Solidario se dirigió a hogares que no habían

¹ También hogares vulnerables de población local. Los términos población de acogida, PDI y personas venezolanas se utilizan siguiendo las recomendaciones de ACNUR: <https://www.acnur.org/5fa998834.pdf>

recibido previamente transferencias monetarias para apoyarlos durante la pandemia). Aunque no fueron la mayoría, las PDI tenían una probabilidad mucho mayor que los hogares de acogida y los hogares venezolanos de haberse beneficiado de los esquemas de transferencias monetarias anteriores a la pandemia, en particular Familias en Acción (que cubría 35 % de los hogares de PDI de nuestra muestra).

Al menos una cuarta parte de las PDI y las personas venezolanas, y una sexta parte de los hogares de acogida, recibieron asistencia en especie o en modalidad mixta, casi siempre a partir del año anterior y predominantemente proporcionada por el Gobierno. En el caso de las PDI, solo alrededor del 4 % informó beneficiarse de la atención humanitaria del Gobierno para las víctimas del conflicto durante el año pasado (con una cobertura ligeramente mayor, pero aún baja, para las personas desplazadas durante el año pasado y, por lo tanto, elegibles para los beneficios principales de ese programa).

No encontramos evidencia de barreras notablemente mayores para el acceso de PDI en relación con los beneficiarios de las comunidades de acogida, aunque las PDI sí denunciaron retrasos en el proceso inicial para registrar su situación de desplazamiento. Las personas venezolanas reportaron que el acceso a la asistencia en especie era más fácil que para los ciudadanos y parece que, en general, los que ya están en el registro social (Sisbén) no tuvieron más dificultades para acceder a las transferencias monetarias que las PDI o las comunidades de acogida. Sin embargo, las personas venezolanas tenían mayor probabilidad de citar la falta de acceso a la tecnología como un desafío para acceder a las transferencias monetarias y también tenían mucha mayor probabilidad de tener dificultades con el

registro en el Sisbén, principalmente debido a la falta de la documentación requerida para formar parte de este sistema de información.

¿En qué medida y de qué manera se ha vinculado la asistencia humanitaria con la protección social en diferentes contextos de desplazamiento?

En la **asistencia al desplazamiento** interno existe un marco legal y operativo amplio para que el gobierno colombiano ayude a las PDI, lo que significa que la asistencia está enfocada principalmente a nivel nacional, con una oferta de programas internacionales relativamente limitada. Esta última se centra, principalmente, en la respuesta de emergencia a los nuevos desplazamientos y está integrada en gran medida con los sistemas gubernamentales, siguiendo las políticas establecidas por el Gobierno y utilizando mecanismos de coordinación y sistemas administrativos conjuntos.

Respecto a la **asistencia para las personas venezolanas**, el Gobierno sigue proporcionando la mayoría de los servicios y apoyo. Después de cierta fragmentación inicial, la creciente respuesta internacional se está alineando cada vez más o incluso integrándose plenamente con los sistemas gubernamentales, con mecanismos de coordinación conjuntos, marcos legales liderados a nivel nacional e incluso algunos casos de financiamiento totalmente integrado (donde los fondos internacionales se canalizan a través de sistemas gubernamentales para apoyar a la población venezolana). Cuando los actores internacionales implementan sus propios programas, los valores de las transferencias monetarias deben alinearse con los esquemas nacionales y, con frecuencia, los criterios de elegibilidad y los sistemas de focalización y remisión también están alineados o integrados.

Si bien esto sugiere un grado de integración relativamente alto –y creciente–, todavía existe la sensación de que muchos de los vínculos entre los organismos humanitarios y la protección social del gobierno en la asistencia a la población venezolana han sido *ad hoc* y aún no se han consolidado en un marco de política migratoria más amplio. Esto también puede explicar las propias percepciones de la población venezolana de que los programas están fragmentados, con rutas de acceso y requisitos de elegibilidad poco claros entre diferentes esquemas.

¿Qué factores y procesos llevaron a la adopción de estos enfoques?

La voluntad política del gobierno de desarrollar una respuesta conjunta y efectiva a la migración venezolana fue impulsada por la urgencia y magnitud de la crisis, junto con otros posibles factores, como el reconocimiento entre los responsables de la formulación de políticas de los beneficios económicos de una migración bien regulada, la larga historia de movilidad y las complejas relaciones políticas entre los dos países y los vínculos culturales y las similitudes lingüísticas entre las poblaciones desplazadas y de acogida.

En el caso de los organismos internacionales, los vínculos más estrechos con los sistemas gubernamentales se vieron impulsados por el reconocimiento de la necesidad de maximizar los recursos limitados y evitar la duplicación de actividades de apoyo a las poblaciones que probablemente permanecerían desplazadas de forma prolongada. Las leyes y políticas del orden nacional que promueven el acceso de las PDI y las personas venezolanas a derechos socioeconómicos amplios (coordinados por un claro punto focal gubernamental) crearon un entorno de colaboración propicio y proporcionan un papel definido para la asistencia humanitaria, al menos sobre el papel (con ayuda requerida

inmediatamente después del desplazamiento, pero no indefinidamente, ya que, en teoría, las poblaciones desplazadas tienen acceso a servicios y oportunidades para reconstruir sus vidas de manera efectiva).

Junto con los intereses y preocupaciones directos de los organismos nacionales e internacionales, otros dos factores parecen haber desempeñado un papel central en promover los vínculos del sistema: (i) los gobiernos subnacionales y sus procesos de planificación, que determinan el uso local de los sistemas de protección social para ayudar a las poblaciones desplazadas; y (ii) la crisis de COVID-19 que desencadenó niveles sin precedentes de cooperación nacional-internacional para mitigar los graves impactos socioeconómicos de la pandemia en las poblaciones de acogida y desplazadas en medio de cuarentenas desafiantes.

¿Cuáles han sido las ventajas y desventajas de estos enfoques para los diferentes actores y qué se percibe como el motor de estos impactos?

En nuestro estudio se consideraron los resultados del modelo de asistencia para las poblaciones afectadas por el desplazamiento (relacionados predominantemente con los programas gubernamentales, dado el limitado número de hogares que reciben asistencia no gubernamental en nuestra muestra):

Para la mayoría **de las medidas de necesidades básicas y bienestar**, las personas venezolanas reportan resultados mucho peores que las PDI y la población de acogida en nuestra encuesta. Aunque no podemos detectar una asociación significativa entre la recepción de asistencia social y las medidas de necesidades básicas (debido en parte a las limitaciones de los datos), sí detectamos efectos estadísticamente significativos en ciertas

dimensiones. Además, tanto en la investigación cuantitativa como cualitativa, las poblaciones desplazadas destacan repetidamente la importancia vital de la asistencia para ayudar a satisfacer sus necesidades, ya sea para la alimentación diaria y la vivienda (personas venezolanas) o para necesidades básicas más amplias, como la educación y la salud (PDI).

En relación con **la agencia económica a más largo plazo**, todos los grupos, pero especialmente las PDI, calificaron su situación financiera de manera deficiente y todos reportaron bajas tasas de acceso a trabajo estable. Las personas venezolanas tienen el peor acceso a los servicios financieros, y tanto ellas como las PDI tienen menos activos que la población de acogida. Si bien la recepción de asistencia se asoció a un mayor acceso a cuentas bancarias, se percibe que la provisión actual tiene un efecto limitado en el bienestar económico más amplio de las poblaciones desplazadas, ya que no les permite planificar para el futuro o sentirse económicamente seguros (en el caso de las PDI, esto se debió en parte a los largos retrasos en el acceso a la indemnización que podría mejorar sus condiciones de vida significativamente).

Los resultados de la cohesión social “horizontal” (relaciones entre la comunidad de acogida y las personas desplazadas) mostraron claras tensiones, particularmente en relación con las personas venezolanas. Solo alrededor de un tercio de la población de acogida y las PDI estuvieron de acuerdo en que las personas venezolanas y colombianas se llevan bien; 68 % de las personas venezolanas estuvieron de acuerdo con esa afirmación, pero también eran significativamente más propensos que las PDI a informar que habían experimentado acoso o discriminación (aunque también es más probable que reporten haber recibido ayudas

de la población de acogida). Si bien nuestra encuesta no detectó una relación significativa entre la recepción de ayudas y las medidas de cohesión social horizontal, los impactos de la asistencia en las relaciones comunitarias se destacaron frecuentemente en la investigación cualitativa. Se mostró un fuerte apoyo de la comunidad de acogida para la provisión de asistencia a las PDI como víctimas vulnerables del conflicto; sin embargo, muchos hogares de acogida y de PDI en las áreas de bajos ingresos estudiadas expresaron que el gobierno no debería proporcionar más recursos a las personas venezolanas hasta que todos los ciudadanos vulnerables estén cubiertos (esto se refiere específicamente a la ayuda gubernamental y no a los programas con financiación internacional). En relación con la **“cohesión social vertical”** (la confianza entre personas e instituciones), las personas venezolanas reportan una confianza significativamente mayor en el gobierno y las agencias de la ONU que los hogares de acogida y de PDI. La recepción de asistencia estuvo fuertemente asociada con una mayor confianza en el Gobierno y en los organismos internacionales.

Nuestro estudio también examinó las ventajas y desventajas percibidas para otros actores:

Para el **Gobierno**, las ventajas percibidas por la mejora de la integración entre la asistencia humanitaria y la protección social incluyen una menor duplicación de acciones, una mejor focalización de beneficiarios, una ampliación de la cobertura y los servicios, una mayor capacidad institucional y la consecución de recursos adicionales.

Las **organizaciones internacionales** también consideraron ventajoso contar con modelos de asistencia más integrados para optimizar los recursos limitados, expandir la cobertura general,

asegurar un mejor enfoque a largo plazo para apoyar la creciente población desplazada y facilitar la identificación de las brechas en la oferta de programas, las necesidades insatisfechas y las oportunidades para mejorar la atención.

A pesar de estos beneficios, una mayor integración de la asistencia internacional y gubernamental también implica varios **desafíos**, en particular las dificultades logísticas y operativas del intercambio seguro y responsable de datos; temores de que los compromisos gubernamentales con las poblaciones desplazadas puedan verse socavados por presiones presupuestarias y las tensiones sociales que pueden resultar de aumentos aparentes en la ayuda gubernamental a la población venezolana, si se percibe que viene a costa del apoyo a las poblaciones vulnerables.

¿Cuáles son las claves para integrar la protección social y la asistencia humanitaria en diferentes contextos de desplazamiento?

No siempre será apropiado integrar estrechamente la asistencia internacional con la protección social del gobierno,

pero hacerlo es mucho más factible cuando existe una visión consolidada y de largo plazo para abordar las necesidades de la población desplazada de manera integral, con un marco claro que esboza las funciones de los diferentes actores. Los organismos internacionales pueden prepararse para colaborar con la protección social armonizando sus propias actividades, articulando su oferta para fortalecer los sistemas gubernamentales y haciendo que los organismos gubernamentales participen en la programación conjunta a pequeña escala. Se debe tener cuidado para garantizar que la alineación con las transferencias del Gobierno, los criterios de elegibilidad o los sistemas administrativos

no socaven la protección de las poblaciones vulnerables o la suficiencia y accesibilidad del apoyo para ellas, particularmente para las personas indocumentadas o temerosas de registrarse como desplazadas.

La investigación también ofrece lecciones para **garantizar que el sistema de protección social del gobierno esté mejor capacitado para apoyar a las poblaciones desplazadas.**

Estas incluyen ajustes prácticos al diseño y administración de los programas para estas poblaciones. También incluyen cambios fundamentales para pasar de modelos de asistencia puntuales y de corto plazo a medidas de mediano y largo plazo que promuevan el acceso al trabajo decente y la seguridad financiera, y que “nivelen el campo de juego” para los niños, niñas y adolescentes desplazados, de modo que las desigualdades que enfrentan sus padres no se perpetúen con el tiempo.

El nuevo decreto del gobierno sobre el “Estatuto Temporal de Protección” para las personas venezolanas ofrece una oportunidad única para desarrollar esta visión a largo plazo en Colombia, con una oferta de programas más coherente y completa en respuesta a la llegada de población venezolana. Sin embargo, si bien el amplio panorama político y la visión son alentadores, es necesario tomar medidas concretas para convertir los derechos sobre el papel en oportunidades reales en la práctica. Además, esta línea de acción debe trazarse de una manera sensible a las tensiones sociales y no debe hacerse, ni percibirse, que la ayuda a la población venezolana sustituye la asistencia para las poblaciones vulnerables de acogida.

El financiamiento internacional tiene un papel clave por desempeñar, ya que puede permitir al gobierno concretar su visión progresista a largo

plazo para la población venezolana sin poner en peligro la tan necesaria atención que se está prestando tanto al continuo desplazamiento interno como a las agudas desigualdades socioeconómicas entre la población, que no han hecho más que aumentar con la pandemia. **Si bien el gobierno ha adoptado fuertes respuestas dirigidas a nivel nacional en materia de desplazamientos, esto no elimina la necesidad de que la comunidad internacional comparta la carga de una de las mayores crisis de desplazamiento —y, en la actualidad, la que cuenta con menos fondos— mediante una financiación adecuada, reactiva y a largo plazo.**

1 Introducción

El número de desplazados forzosos se ha duplicado en la última década, superando los 80 millones en todo el mundo en el 2020 (ACNUR, 2021). Las personas afectadas se encuentran cada vez desplazadas de forma más prolongada y ahora es más probable que vivan junto a miembros de la comunidad de acogida en zonas urbanas o semiurbanas, en lugar de en campamentos designados para personas refugiadas o desplazadas internas (PDI) (ACNUR, 2019a; ACNUR, 2020; OCAH, 2017).

El aumento de la duración y la urbanización del desplazamiento significa que los modelos tradicionales de asistencia humanitaria de “cuidado y mantenimiento”, basados en la prestación de auxilio inmediato para satisfacer las necesidades de emergencia, son poco adecuados para la mayoría de las situaciones de desplazamiento actuales. A lo largo de los años, varias iniciativas han tratado de promover soluciones más sostenibles y orientadas a enfrentar los desafíos del desplazamiento, incluida una mayor participación en los sistemas nacionales de protección social y el fortalecimiento de estos como mecanismo potencial de respuesta a las crisis.²

En los contextos de desplazamiento forzado, existe un interés cada vez mayor en el potencial de integrar la asistencia humanitaria con los sistemas nacionales de protección social para satisfacer las necesidades de las comunidades desplazadas y de acogida. Sin embargo, la investigación sobre

la medida en que las poblaciones desplazadas están cubiertas por los sistemas de protección social, sobre cómo la integración con estos sistemas podría funcionar en la práctica en diferentes contextos de desplazamiento y sobre los potenciales impactos de alinear o integrar los sistemas de asistencia humanitaria y protección social es incipiente (Peterman *et al.*, 2018).

Para ayudar a cerrar esta brecha de conocimiento, el Banco Mundial encargó a ODI que encabezara un proyecto de dos años (2020-2022) para explorar cuándo y cómo los sistemas humanitarios y de protección social pueden trabajar mejor juntos para responder al desplazamiento forzado. Este informe presenta los resultados de la investigación para el caso de Colombia, realizada por investigadores de la Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo de la Universidad de los Andes, en colaboración con ODI. Colombia fue seleccionada como un estudio de caso interesante para este proyecto, ya que combina una larga historia de desplazamiento interno –inducido por el conflicto– con una experiencia mucho más reciente de desplazamiento internacional, al ser el principal país de acogida de personas venezolanas que huyen en una de las mayores crisis de desplazamiento del mundo (ACNUR, 2021). Colombia es el único país de ingresos medios-altos y el único país latinoamericano en el estudio, y proporciona una perspectiva sobre los usos potenciales de un sistema de protección social relativamente maduro en un contexto en el

2 Por ejemplo, véanse los compromisos para aumentar la participación en los sistemas de protección social y promover el acceso de las poblaciones desplazadas a esos sistemas en la Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes de 2016, el Gran Pacto que surge de la Cumbre Humanitaria Mundial del 2016 y el Pacto Mundial sobre los Refugiados del 2018: <https://www.unhcr.org/5c658aed4.pdf>.

que existe un alto grado de similitud lingüística y cultural entre las poblaciones desplazadas³ y de acogida.

Este informe está estructurado de la siguiente manera: en la sección 2 se exponen las preguntas y los métodos de investigación. En la sección 3 se describe el contexto del país y se ofrece una visión general de las respuestas nacionales e internacionales a la llegada de la población venezolana y el desplazamiento interno en Colombia. En la sección 4 se explora el papel de la protección social en la asistencia a las poblaciones afectadas por el desplazamiento, examinando primero el acceso de facto a la protección social y la asistencia humanitaria para las poblaciones afectadas por el desplazamiento (sección 4.1),

evaluando los vínculos entre la protección social y los sistemas humanitarios (sección 4.2) y, por último, explorando los factores y procesos que llevaron a este enfoque para la entrega de asistencia (sección 4.3). En la sección 5 se analizan los resultados del actual enfoque de asistencia, considerando en particular evidencia correlacional del impacto sobre las poblaciones afectadas por el desplazamiento (sección 5.1), así como los impactos sobre otros actores del gobierno y el sector humanitario (sección 5.2). En la sección 6 se describen las lecciones y se proponen recomendaciones de política pública.

3 El término “personas desplazadas” se utiliza a lo largo del estudio de caso para referirse tanto a las personas desplazadas internas en Colombia (PDI) como a las personas desplazadas internacionales (personas venezolanas).

2 Descripción general de la investigación y los métodos

2.1 Preguntas de investigación

Para ayudar a identificar los enfoques óptimos para integrar la protección social y la asistencia humanitaria en diferentes situaciones de desplazamiento, la investigación tiene por objeto responder a las siguientes preguntas clave:

1. ¿Cuál es el estado actual del acceso a la protección social y a la asistencia humanitaria para las poblaciones desplazadas? (Sección 4.1)
2. ¿En qué medida y de qué manera se han integrado la asistencia humanitaria con la protección social en diferentes contextos de desplazamiento? (Sección 4.2)
3. ¿Qué factores y procesos llevaron a la adopción de estos enfoques? (Sección 4.3)
4. ¿Cuáles han sido las ventajas y desventajas de estos enfoques para los diferentes actores (incluidas las poblaciones desplazadas y de acogida) y qué se percibe como el motor de estos impactos? (Sección 5)
5. ¿Cuáles son las claves para integrar la protección social y la asistencia humanitaria en diferentes contextos de desplazamiento? (Sección 6)

Si bien estas preguntas fueron la base del proyecto de investigación, se hizo hincapié en las áreas de enfoque más pertinentes para cada estudio de caso.

En este estudio se encontró que la mayoría de los hogares de personas desplazadas recibían asistencia únicamente a través de programas gubernamentales, por lo que nos centramos en el grado y las formas en que las poblaciones

afectadas por el desplazamiento han recibido apoyo a través del sistema de protección social del gobierno, así como en los determinantes y los resultados de esa respuesta dirigida por el gobierno. Esto significa que la mayor parte de las observaciones del estudio de caso están relacionadas con el enfoque “nacional” de la entrega de asistencia en el marco analítico del proyecto (Lowe *et al.*, de próxima aparición, basado en Seyfert *et al.*, 2019; Barca, 2019).

En estos debates, exploramos la “integración” en relación con la inclusión de las poblaciones desplazadas en el sistema nacional de protección social e identificamos las lecciones para mejorar su futura integración en este sistema, cuando esto parezca ser una estrategia deseable y eficaz para ayudarles (lo que no sería necesariamente el caso en todos los contextos de desplazamiento).

Sin embargo, las entrevistas con organismos internacionales y gubernamentales también develaron varias formas en las que la respuesta humanitaria internacional (más pequeña) se ha alineado o integrado con los programas de protección social del gobierno al ayudar a las poblaciones afectadas por el desplazamiento en áreas específicas. Esto permite explorar brevemente los vínculos más amplios del sistema, examinando —en la sección 4— cómo y por qué las agencias humanitarias se alinean con el sistema de protección social, lo complementan, o lo integran completamente en sus propias políticas y programas. En estos casos, exploramos la “integración” en relación con la integración más estrecha de la asistencia humanitaria internacional con los sistemas nacionales de

protección social. No obstante, no fue posible analizar en detalle los impactos de estas formas alternativas de integración de “sistemas” en los hogares de la comunidad de acogida y de personas desplazadas, ya que pocas personas de nuestra muestra informaron haber recibido asistencia no gubernamental.

2.2 Métodos utilizados

Para responder a las preguntas de investigación anteriores, empleamos un enfoque de métodos mixtos, combinando datos cuantitativos de encuestas con entrevistas cualitativas y

discusiones de grupos focales que, en conjunto, proporcionan información sobre la situación y el apoyo proporcionado a las personas venezolanas desplazadas, a las PDI y a los hogares vulnerables de la población de acogida en Colombia.

Ambos tipos de datos fueron recolectados en dos ciudades de Colombia para capturar diferencias entre lugares. A lo largo de este informe, presentamos los resultados de la muestra completa (en ambos lugares) y destacamos las diferencias entre lugares cuando son relevantes. El cuadro 1 muestra y caracteriza los lugares seleccionados.

Cuadro 1 Selección de los lugares de estudio

Seleccionamos dos lugares de estudio que sirven como destino inicial o asentamiento a más largo plazo para las personas desplazadas internas e internacionales. En primer lugar, estudiamos la ciudad de Cúcuta, donde es más probable que llegue la población venezolana como primer punto de entrada. En segundo lugar, seleccionamos a Bogotá, la capital, donde es más probable que las personas desplazadas internas y externas se asienten a mediano y largo plazo.

Cúcuta es la capital del departamento de Norte de Santander, ubicado en la frontera noreste del país. Es el hogar tanto de PDI (3,6 % de todas las PDI en Colombia) como de personas venezolanas (11 % de todas las personas venezolanas en Colombia). Cúcuta tiene tasas de pobreza por encima del promedio nacional; a 2020, 53,5 % de su población vive por debajo de la línea de pobreza (DANE, 2021). Su tasa de desempleo del 21 % también es superior a la media nacional del 15,8 %. La tasa de informalidad laboral (71 %) es la más alta de todas las áreas urbanas de Colombia.

Bogotá se encuentra en el centro de Colombia y, por lo tanto, lejos de cualquier frontera terrestre; sin embargo, tiene una población considerable de personas venezolanas (20 % de todas las personas venezolanas en Colombia) y PDI (5,1% de todas las personas desplazadas internas en Colombia). La tasa de pobreza de Bogotá es del 40,1%, justo por debajo de la media nacional del 42,5%. Dada su condición de capital y la disponibilidad de más oportunidades de trabajo, la participación de la fuerza laboral y las tasas de empleo son superiores a las medias nacionales. Sin embargo, su tasa de desempleo en el primer trimestre del 2020 fue de 18,5%, 7,3 puntos porcentuales más alta que en el 2019. La tasa de informalidad en Bogotá (41,2%) es inferior a la media nacional de aproximadamente 50 %.

En conjunto, estas ciudades ofrecen un interesante contraste entre dos lugares que son destinos para las personas desplazadas, pero con importantes diferencias de tamaño, contexto socioeconómico y tipo de desplazamiento. Aunque los resultados obtenidos de estas ciudades no pueden generalizarse a todo el país, sí permiten conocer las situaciones que se dan en regiones similares. Por ejemplo, es probable que la situación en Cúcuta sea similar a la de otros departamentos a lo largo de la frontera con Venezuela y, en el caso de Bogotá, debería ser ampliamente comparable con otras ciudades donde las familias desplazadas se asientan a largo plazo, como Medellín, Cali y Bucaramanga.

Los datos de la encuesta fueron recolectados por el Centro Nacional de Consultoría (CNC) en ambos sitios de estudio. Nuestro objetivo fue entrevistar a 1.500 hogares en total, distribuidos equitativamente entre las tres poblaciones relevantes en este estudio (personas venezolanas desplazadas, PDI y hogares vulnerables en la comunidad de acogida). Para llegar a los tres grupos, se realizó un muestreo geográfico utilizando datos del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) y de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM). Esta información permitió al CNC identificar manzanas urbanas de bajos ingresos en las ciudades⁴, con una gran proporción de personas desplazadas. La selección sistemática de manzanas urbanas de bajos ingresos significa que, por diseño, la muestra tendrá mediciones más bajas en variables clave de bienestar que la media del país, Bogotá o Cúcuta. Sin embargo, dado que el objetivo subyacente es entender cómo los sistemas de protección social pueden apoyar a las poblaciones vulnerables, una mayor especificidad de la muestra es necesaria. En cada ubicación se seleccionaron al azar 65 manzanas de los lugares elegibles y 30 encuestadores realizaron

entrevistas a personas entre el 25 de enero y el 12 de febrero del 2021, siguiendo los estrictos protocolos de bioseguridad para prevenir la propagación de la COVID-19. El cuestionario, que consta de 197 preguntas, recopiló información sobre características demográficas, atributos y composición del hogar, desplazamiento, educación, salud, mercados laborales, protección social, cohesión social, seguridad alimentaria, finanzas y seguridad (véase el anexo 3 para ver el cuestionario completo).

Si bien los datos de la encuesta proporcionan información valiosa y novedosa sobre las poblaciones desplazadas, no permiten conocer en profundidad algunos aspectos de la vida de estas personas. Para ello, también empleamos métodos cualitativos, mediante entrevistas en profundidad y grupos focales. Debido a las dificultades para reclutar participantes durante la pandemia y a las restricciones por la COVID-19, los participantes fueron seleccionados al azar entre los encuestados que voluntariamente aceptaron ser contactados para consultas posteriores. Además de la investigación con hogares de personas desplazadas y de la comunidad de

4 Las ubicaciones geográficas en Colombia se clasifican en estratos socioeconómicos, que van desde 1 (más pobre) a 6 (más rico). En nuestro estudio, nos centramos en las ubicaciones clasificadas en el estrato 3 o inferior.

acogida, también realizamos entrevistas en profundidad con informantes clave en el ámbito de la política pública: funcionarios del gobierno, encargados de la formulación de políticas y miembros de organizaciones humanitarias y no gubernamentales nacionales e internacionales. Las organizaciones fueron seleccionadas en forma intencionada de una lista de instituciones clave que ofrecen ayuda a personas venezolanas y PDI en el país, algunas de las cuales nos remitieron a otras instituciones o individuos.

Recopilamos datos cualitativos utilizando diferentes métodos de “distanciamiento social”, respetando las restricciones de bioseguridad que impedían las reuniones presenciales durante el trabajo de campo. Estas técnicas incluyen videoconferencias por Zoom, chats de WhatsApp y llamadas telefónicas. Grabamos y transcribimos las entrevistas y discusiones de los grupos focales literalmente. El análisis se realizó con el *software* Nvivo utilizando codificación axial (Simmons, 2017).

Nuestro enfoque de métodos mixtos fue aprobado por el Comité de Ética de la Universidad de los Andes, protegiendo la confidencialidad de los participantes de la encuesta, las entrevistas y los grupos focales. A lo largo del proceso de recolección de datos, obtuvimos el consentimiento informado de todos los participantes después de proporcionarles información relacionada con el proyecto de investigación.

2.3 Datos recolectados

La encuesta se realizó con éxito, con una muestra de 1.532 hogares (511 hogares de acogida, 512 hogares de personas desplazadas internas y 509 hogares de personas venezolanas⁵). La tabla 1 muestra las características demográficas de nuestra muestra, comparadas con las estadísticas nacionales de la GEIH del DANE. Esperamos encontrar diferencias entre nuestra muestra y las cifras nacionales debido a las diferencias en la cobertura geográfica y el marco de muestreo, y a la incapacidad de identificar con precisión a las PDI y a las personas venezolanas en la GEIH⁶.

Nuestra muestra de personas encuestadas consiste en más mujeres que hombres en comparación con la distribución nacional; la composición por grupo etario provee datos para un grupo de personas ligeramente mayor al promedio nacional y la distribución educativa en la muestra es más baja en comparación con las encuestas de la GEIH, lo que se espera dado que nuestra encuesta entrevistó a hogares de bajos ingresos a propósito.

En la tabla 2 se resume la recopilación de datos cualitativos, incluido el número de entrevistas, grupos focales y entrevistas con informantes clave por ciudad. Realizamos 12 grupos focales (con un promedio de 7 participantes en cada uno) y 18 entrevistas en profundidad, distribuidas uniformemente entre los tres grupos poblacionales de interés. Por último, se realizaron

5 Un hogar de personas venezolanas es uno en el que el/la entrevistado/a declaró que había nacido en Venezuela. Esto incluye algunos hogares con nacionalidades mixtas.

6 Las encuestas de hogares del DANE permiten identificar a los migrantes internos como personas que viven en un municipio diferente al de su nacimiento, pero son menos precisas en cuanto a las razones de su migración. Además, tanto para los migrantes internos como para las personas venezolanas solo preguntan acerca de los movimientos migratorios recientes. No obstante, hay menos información disponible de otras fuentes administrativas para comparar la composición de nuestra muestra con las estadísticas nacionales.

Tabla 1 Descripción de la muestra

	Nuestra encuesta			GEIH del DANE		
	Comunidad de acogida	PDI	Personas venezolanas	Comunidad de acogida	PDI	Personas venezolanas
Sexo de la persona encuestada						
Hombre (%)	30	24	20	51	53	51
Mujer (%)	70	76	80	49	47	49
Grupo etario de la persona encuestada						
18-29 (%)	17	17	42	33	22	51
30-49 (%)	33	47	47	39	36	41
50-64 (%)	34	28	9	19	24	7
65 o más (%)	16	9	2	10	18	1
Nivel educativo más alto de la persona encuestada						
Primaria o menos (%)	36	45	12	3	3	3
Secundaria (%)	42	41	52	64	65	72
Formación técnica o tecnológica (%)	14	10	12	18	18	11
Universitaria (%)	9	4	23	15	15	14
Número de observaciones	511	512	509	16,603,375	13,286,593	1,594,893

Fuente: elaboración propia.

Tabla 2 Descripción cualitativa de la muestra

	Comunidad de acogida	PDI	Personas venezolanas	Total
Entrevistas en profundidad	6	6	6	18
Residentes en Bogotá	3	3	3	9
Residentes en Cúcuta	3	3	3	9
Grupos focales	4	4	4	12
Residentes en Bogotá	2	2	2	6
Residentes en Cúcuta	2	2	2	6
Entrevistas con informantes clave	0	9	15	24
Sobre la asistencia en Bogotá				7
Sobre la asistencia en Cúcuta				7
Sobre la asistencia a nivel nacional				10

24 entrevistas con informantes clave (véase el anexo 2 para la lista de instituciones a que pertenecen los y las informantes clave).

2.4 Limitaciones

Los datos y métodos empleados en este informe ayudan a responder las preguntas de investigación esbozadas al principio de esta sección. Sin embargo, si bien proporcionan información relevante y novedosa sobre la cobertura de protección social, la integración y otros aspectos del bienestar de los grupos vulnerables en Colombia, estos se enfrentan a varias limitaciones.

En primer lugar, los datos de la encuesta cuantitativa se recolectaron únicamente en dos lugares y en zonas de bajos ingresos. Por lo tanto, son representativos de las poblaciones vulnerables de acogida y de personas desplazadas en Bogotá y Cúcuta, pero no son representativos de los tres grupos de población a nivel nacional o de cada ciudad. Además, aunque la encuesta es exhaustiva, las limitaciones de tiempo no nos permitieron indagar en profundidad sobre todas las dimensiones o temas de bienestar. Por otra parte, la encuesta constituye un corte transversal y no nos permite investigar cómo varían los resultados con el tiempo. Cabe señalar que los datos se recopilaban once meses después del inicio de la pandemia de COVID-19. Esto habrá influido en muchos aspectos de la vida de las personas encuestadas y no podemos identificar cómo las respuestas pueden haber sido diferentes en ausencia de las circunstancias creadas por la pandemia (aunque nuestro análisis de la asistencia recibida intenta distinguir entre las ayudas relacionadas con la respuesta a la COVID-19 y las ayudas anteriores a la pandemia). Por último, no podemos hacer afirmaciones causales directas, ya que en nuestro diseño de estudio no hay variación exógena. Siempre que sea posible, tratamos de

aproximar las relaciones causales, pero seguimos siendo cautelosos y hacemos las advertencias necesarias para evitar hacer afirmaciones causales erróneas.

Los datos cualitativos son imprescindibles para comprender las experiencias de las tres poblaciones con respecto a nuestras preguntas de investigación. No obstante, a la hora de interpretar nuestros resultados conviene hacer algunas advertencias. Las opiniones expresadas en las entrevistas a profundidad y las discusiones de los grupos focales y las entrevistas a informantes clave con los responsables de la formulación de políticas reflejan las opiniones de quienes fueron seleccionados y eligieron participar. Los atributos, los puntos de vista y las experiencias de las personas que participaron en nuestro estudio podrían diferir de los de quienes decidieron no participar. Además, aunque la muestra cualitativa se extrajo inicialmente de los participantes en la encuesta que aceptaron responder a las preguntas de seguimiento (y que habían sido reclutadas en persona mediante muestreo aleatorio en barrios de bajos ingresos), el reclutamiento final de los participantes en el grupo focal y la entrevista en profundidad se realizó por teléfono, y las propias entrevistas se realizaron de forma remota a través de llamadas telefónicas o conversaciones por WhatsApp. Por lo tanto, esto puede haber excluido a algunas personas que ya no tenían acceso al número de teléfono que proporcionaron en el momento de la encuesta. Adicionalmente, mientras que nosotros como investigadores podemos tomar medidas para reducir y reconocer las fuentes potenciales de sesgo, nuestras perspectivas están inherentemente presentes en cada paso del proceso de investigación (Johnson y Onwuegbuzie, 2004; Teddlie y Tashakkori, 2009).

A pesar de estas limitaciones en los datos cuantitativos y cualitativos, que son comunes en

muchos estudios similares, consideramos que estas fuentes de información son adecuadas para explorar las cuestiones que motivan esta investigación y proporcionar nuevos conocimientos sobre las poblaciones afectadas por el desplazamiento en Colombia y el papel de la protección social en la protección de las poblaciones vulnerables, hoy y en el futuro.

3 Contexto del país

3.1 Descripción general de la situación del país

Colombia es un país de ingresos medios-altos con una población de poco más de 50 millones de habitantes, un PIB per cápita de US\$ 6.428 en el 2019, una de las tasas de desigualdad más altas del mundo (Índice GINI de 51,3 en 2019) (Banco Mundial, 2021; Meléndez *et al.*, 2021) y una tasa de pobreza monetaria del 42,5 % en el 2020 (DANE, 2021). Durante las últimas décadas, Colombia ha disfrutado de un crecimiento macroeconómico estable, con solo un año de crecimiento negativo desde 1962 (PNUD, 2021), y ha logrado importantes avances en la reducción de la pobreza. Sin embargo, la pandemia de COVID-19 amenaza con deshacer gran parte de este progreso, con un aumento en la tasa de pobreza de 6,8 puntos porcentuales desde el comienzo de la pandemia y pronósticos que sugieren que sus costos podrían ascender a una década de desarrollo económico (Cárdenas y Martínez, 2020).

Parte de la explicación de la reducción de la pobreza de ingresos en Colombia a lo largo de las últimas dos décadas ha sido su sistema de protección social (Stampini y Tornarolli, 2012). La protección social en Colombia adopta un enfoque integral, tratando de abordar la vulnerabilidad y la pobreza, brindar protección contra los riesgos del ciclo de vida, responder a las crisis y choques inesperados y promover el desarrollo del capital humano, incluyendo a través de la educación y la salud universales (Acosta Navarro *et al.*, 2015; Meléndez *et al.*, 2021). El sistema tiene como objetivo lograr esto a través de pilares contributivos (financiados con contribuciones de nómina) y no contributivos

(financiados por el presupuesto general), aunque la fragmentación entre estos componentes es un desafío. La población vulnerable en teoría está cubierta por el sistema no contributivo, que incluye diversos programas sociales para los hogares pobres. Muchos de estos programas se focalizan utilizando un puntaje como proxy para calcular los ingresos del hogar a partir de los datos socioeconómicos proporcionados por el hogar y verificados mediante una encuesta domiciliaria. El sistema está institucionalizado en el Sistema de Identificación de Beneficiarios Potenciales de Programas Sociales (Sisbén).

Existen varios programas de asistencia social que operan a nivel nacional. Familias en Acción, el mayor esquema de transferencias monetarias condicionadas funciona en Colombia desde el 2000 y otorga beneficios a 2,6 millones de hogares vulnerables, con las condicionalidades correspondientes en asistencia escolar y salud (DPS, 2020). Colombia Mayor proporciona ayudas monetarias (y algunas en especie) a 1,6 millones de adultos mayores que no cuentan con una pensión de jubilación y cuyos ingresos están por debajo de la línea de pobreza. Jóvenes en Acción es un programa de transferencias monetarias condicionadas que promueve la acumulación de capital humano para mejorar la empleabilidad entre los jóvenes colombianos de bajos ingresos (alrededor de 300 000 beneficiarios en 2020). La compensación del IVA es una nueva transferencia monetaria no condicionada dirigida a alrededor de dos millones de familias de bajos ingresos que, en teoría, tiene el objetivo de devolver el gasto de los individuos elegibles en impuestos de valor agregado (IVA), aunque en la práctica el monto de la transferencia se fija como un promedio estimado y no depende del consumo

individual. Originalmente, este programa estaba diseñado para comenzar en enero del 2021, pero se adelantó a abril del 2020 para ayudar a mitigar los impactos de la crisis causada por la COVID-19. Ingreso Solidario es otra nueva transferencia monetaria no condicionada que comenzó durante la crisis de la COVID-19 para ayudar a tres millones de familias de bajos ingresos no cubiertas por los programas de transferencias monetarias existentes; inicialmente, se esperaba que fuera un programa temporal, pero ha continuado durante toda la pandemia y se espera que siga siendo un programa permanente en años próximos. Estos cinco programas son implementados por el Departamento de Prosperidad Social (DPS). Por último, Colombia Está Contigo ha proporcionado ayuda alimentaria y nutricional desde el comienzo de la pandemia. Este último programa está dirigido por el gobierno nacional con el apoyo logístico de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres.

3.1.1 Desplazamiento interno por conflicto

Colombia es el hogar de una de las mayores poblaciones de PDI del mundo como resultado de décadas de conflicto armado, violencia sobre el control de las economías ilícitas y conflictos de tierras⁷ (ACNUR, 2019a; IDMC 2020). A junio del 2021, alrededor de 8,1 millones de personas estaban registradas como PDI en el registro de víctimas del gobierno (Registro Único de Víctimas, RUV) (UARIV, 2021a).⁸ Aunque el acuerdo de paz firmado en el 2016 puso fin oficialmente al conflicto entre el gobierno colombiano y las

Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (Farc-EP), varios otros grupos armados, entre ellos el Ejército Popular de Liberación Nacional (EPL), el Ejército de Liberación Nacional (ELN) y las Autodefensas Gaitanistas de Colombia permanecen activos y continúan luchando por el control de tierras y la producción de cultivos ilícitos en las zonas desocupadas por las Farc-EP (IDMC, 2020).

Según el IDMC (2019) y la OCAH (2017), el desplazamiento interno en Colombia es predominantemente urbano, pues la mayoría de las personas son desplazadas de zonas rurales a zonas urbanas y periurbanas. Las PDI tienden a asentarse en barrios marginales y asentamientos informales en lugar de en zonas rurales. Las redes sociales juegan un papel importante en su elección de destino; es más probable que se trasladen a lugares donde otras personas desplazadas de su lugar de origen decidieron establecerse (Saldarriaga y Hua, 2019). La delincuencia y la violencia en las zonas en que se asientan las PDI internas provocan altos niveles de desplazamiento secundario (OCAH, 2017), lo que obliga a muchas familias a reubicarse más de una vez. Si bien la mayoría de las PDI fueron desplazadas durante el auge de la violencia a finales de la década de los 90 y principios de los 2000 (CNMH, 2015), muchos terminan en desplazamientos prolongados durante años o décadas. Últimamente, ha habido un aumento en el número de personas recientemente desplazadas (OCAH, 2017; IDMC, 2020). En el 2019, se informó de que 139 000 colombianos habían sido desplazados por el conflicto (IDMC, 2020). Es probable que esta

7 Los desastres provocados por las amenazas naturales son otro factor importante del desplazamiento, con 35 000 nuevas personas desplazadas por desastres en 2019 (IDMC, 2020). Sin embargo, este estudio de caso se centra en las personas desplazadas por el conflicto, que son, por mucho, el grupo más numeroso de PDI

8 Dado que el RUV registra el total acumulado de personas que han sido desplazadas por el conflicto armado durante décadas, se estima que el número de PDI (excluidos los que han fallecido o han alcanzado una solución duradera) sea una cifra inferior de alrededor de 5,6 millones de personas (IDMC, 2020).

cifra esté subestimada, ya que las amenazas de los grupos armados contra las personas desplazadas y los funcionarios que participan en el registro de PDI impiden el conteo preciso de las nuevas personas desplazadas (Comisión Europea, 2019).

Investigaciones anteriores han resaltado las altas tasas de pobreza entre las PDI, con niveles de privación dos a tres veces superiores a los de la población general (OCAH, 2017). Según el IDMC (2017), alrededor del 80 % de las PDI viven por debajo de la línea de pobreza, con tasas aún más altas entre las personas recién desplazadas. Las PDI también tienen una probabilidad hasta tres veces mayor de estar desempleadas. La mayoría de PDI, en particular las que vienen de zonas rurales, incluidas las comunidades indígenas o afrocolombianas marginadas, tienden a trabajar en el sector informal como trabajadores no calificados o vendedores ambulantes por bajos salarios y sin prestaciones como salud y pensión (en términos de protección social, esto implica que están excluidos de la cobertura contributiva). Las PDI asentadas en zonas rurales con acceso a tierra pueden tener dificultades para desarrollar medios de vida sostenibles debido a las dificultades para vender sus productos agrícolas en los mercados (ibid.).

3.1.2 La ola de migración venezolana

Colombia ha recibido la mayor proporción de personas venezolanas desplazadas, impulsada por la crisis política, económica y humanitaria en la

vecina Venezuela (ACNUR, 2019a).⁹ Desde el 2014, más de 1,7 millones de personas venezolanas se han trasladado a Colombia (GIFMM, 2020).

Históricamente, los cruces fronterizos entre Colombia y Venezuela habían sido un “péndulo”, donde los ciudadanos de ambos países frecuentemente cruzan la frontera durante unas horas o días para acceder a bienes y servicios, asistir a la escuela o visitar a familiares (Panayotatos y Teff, 2019). Cada día ocurrían entre 30 000 y 40 000 cruces, usualmente por medio de una Tarjeta de Movilidad Fronteriza (TMF), que otorga a las personas venezolanas acceso a un área fronteriza designada durante siete días. Sin embargo, desde el comienzo de la pandemia, el gobierno colombiano ha restringido los cruces fronterizos para minimizar el contagio y en respuesta a los propios cierres fronterizos del gobierno venezolano. Desde que se cerraron los cruces fronterizos oficiales, el número de personas venezolanas entrantes ha disminuido en un 90 % (Colombia Sin Fronteras, 2020), pero se cree que esta medida ha conducido a un aumento de los cruces ilegales hacia Colombia (R4V, 2021a).

Existe una disparidad en la información disponible sobre personas venezolanas en Colombia, ya que la mayoría son irregulares, lo que complica el rastreo y la caracterización de esta población (Tribin *et al.*, 2020). Sin embargo, varias fuentes ayudan a esbozar un panorama de quiénes son estas personas venezolanas, como el censo del 2018, encuestas de hogares, el Registro Administrativo de Migrantes Venezolanos (RAMV), dirigido por la Unidad Nacional para la

9 Como se explica más adelante en la sección 3.2.1, ACNUR define a las personas venezolanas en Colombia como una población desplazada por la fuerza. Sin embargo, la gran mayoría (99 %) no ha solicitado oficialmente asilo y, por lo tanto, a menudo se les denomina “personas migrantes”, incluido el gobierno colombiano. Por esta razón, el término “personas migrantes venezolanas” se utiliza a veces en este informe, aunque en secciones posteriores preferimos el término “personas desplazadas venezolanas” para reconocer que han sido desplazadas forzosamente en lugar de ser personas migrantes por voluntad.

Gestión del Riesgo de Desastres, y las estadísticas del organismo gubernamental Migración Colombia. Aunque todas estas fuentes recopilan datos valiosos, cada una tiene limitaciones. El censo de 2018 fue el primero en incluir un módulo de migración, pero solo cubre la migración durante los últimos cinco años. Las encuestas de hogares incluyen un módulo de migración mensual, pero tienen una ventana de tiempo similar al censo y no preguntan sobre las PDI. Recientemente, el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) lanzó una encuesta sobre migración, Pulso Migratorio, que incluye datos sobre el impacto de la COVID-19 en la población venezolana que vive en Colombia. A su vez, el RAMV recopila información sobre personas venezolanas documentadas, pero solo lo hace en 441 municipios (aproximadamente el 35 % de todos los distritos) y no recopila datos para migrantes indocumentados. Por último, Migración Colombia recopila estadísticas trimestrales sobre el número de migrantes documentados y proporciona una estimación de los migrantes indocumentados, pero no proporciona información socioeconómica sobre estos individuos. A pesar de estos inconvenientes, estas fuentes juntas constituyen un punto de partida útil para caracterizar a la población venezolana en Colombia.

A junio del 2021, las cifras oficiales del gobierno indicaban que había 1 742 927 personas venezolanas en Colombia, de las cuales el 43,6 % tenía un estatus migratorio “regular”, y el 56,4 % restante un estatus “irregular” (Migración Colombia, 2021). El estatus regular implica que las personas venezolanas tienen documentación oficial, mientras que las personas migrantes irregulares son indocumentadas. En

nuestra muestra, 40 % de las personas encuestadas reporta tener documentación, mientras que el 60 % restante es indocumentada.

Según el Banco Mundial, utilizando datos de encuestas de hogares realizadas entre el 2014 y el 2019, que abarcan tanto a personas migrantes regulares como irregulares, las personas venezolanas tienden a ser más jóvenes que la población de acogida colombiana (Sebastian et al., 2020). Las personas que migraron recientemente y tienen entre 15 y 25 años representaban un tercio de todas las personas venezolanas que ingresaron a Colombia, mientras que este grupo de edad representa alrededor del 25 % de la población colombiana. Si bien al comienzo de la afluencia la mayoría de las personas migrantes eran hombres, las olas recientes han mostrado un mayor equilibrio de género. Según una encuesta realizada por Proyecto Migración Venezuela¹⁰ (2021), más de la mitad de las personas venezolanas encuestadas habían vivido en Colombia entre uno y tres años; 48 % vivía en condiciones de hacinamiento y 52 % vivía en pobreza.

Antes del comienzo de la pandemia, el Fondo Monetario Internacional (FMI) calculó que era probable que las personas venezolanas desplazadas aumentarían el producto interno bruto (PIB) de Colombia en alrededor de 0,3 puntos porcentuales del 2017 al 2030 debido al aumento de la fuerza laboral calificada (Fernández y Guajardo, 2019). Una investigación en profundidad sobre las personas migrantes recientemente regularizadas, realizada en el 2018, revela que, en promedio, las personas venezolanas tienen un alto logro educativo: al menos el 83 %

10 *Proyecto Migración Colombia* es una iniciativa del Equipo de Innovación Social de Revista Semana que busca informar y sensibilizar sobre la migración de personas venezolanas en Colombia, así como el retorno de personas colombianas residentes en Venezuela. El proyecto es financiado por USAID a través de su operador en Colombia, Acdi/Voca.

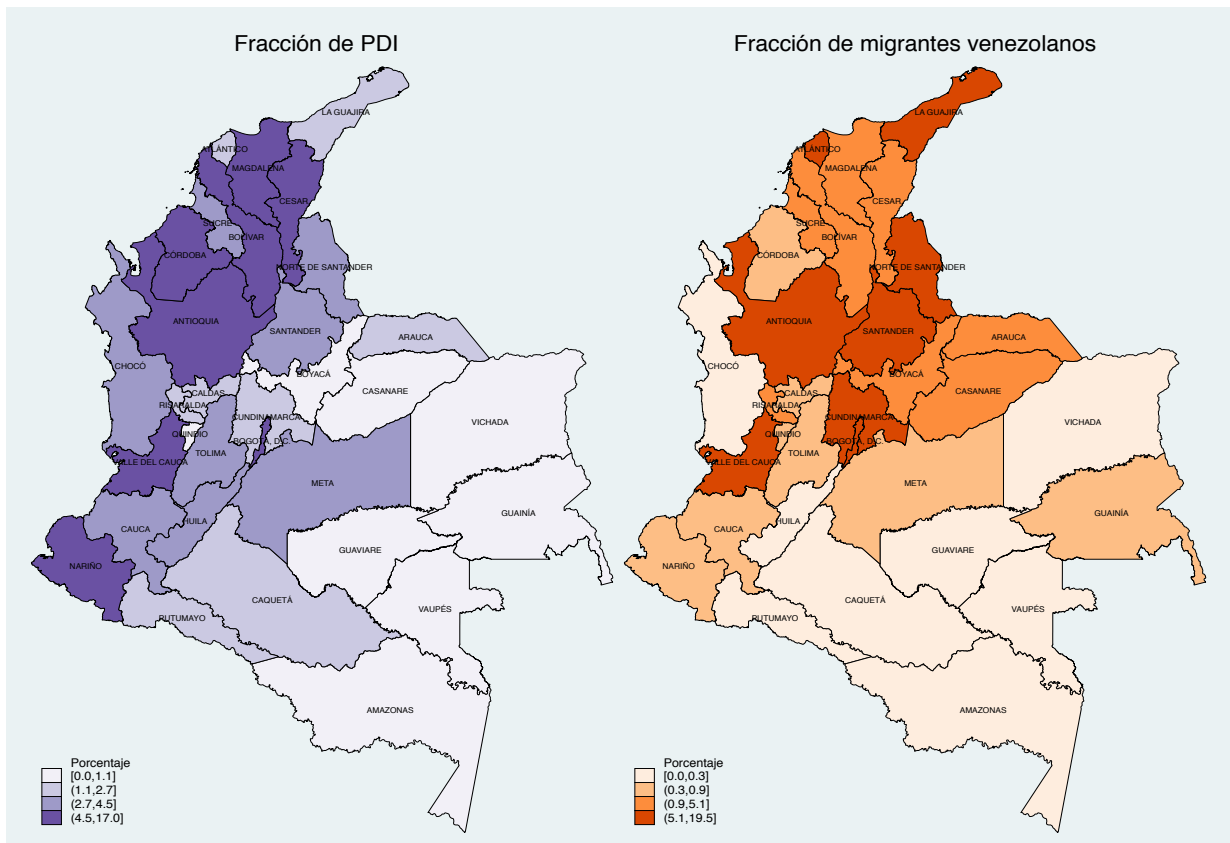
de las personas migrantes en edad de trabajar tienen un título de bachillerato, comparado con el 66 % de la población de acogida (Bahar *et al.*, 2018). Esta tendencia se ha incrementado con el tiempo y las personas que migraron más recientemente tienen un capital humano promedio mayor que la población local (Sebastian *et al.*, 2020). Estos patrones son cruciales a la hora de determinar el tipo de apoyo que las personas venezolanas pueden necesitar para reconstruir exitosamente sus vidas después del desplazamiento y pueden haber influido en parte en la respuesta del gobierno colombiano a la ola de migración venezolana (ver sección 5.3).

Patrones geográficos de desplazamiento en Colombia

El desplazamiento se ha concentrado en ciertas zonas, como se muestra en la figura 1.

La mayoría de las PDI se han asentado en el norte y el occidente del país, principalmente en los departamentos de Nariño, Valle del Cauca, Antioquia, Bolívar, Córdoba, Magdalena y Cesar, así como en Bogotá. La mayoría de las personas venezolanas se encuentran en el centro y noreste de Colombia, especialmente en regiones fronterizas como La Guajira y Norte de Santander. Sin embargo, muchos también se asientan en las ciudades principales, entre ellas Bogotá,

Figura 1 Población desplazada por departamento, 2020



Fuente: elaborada por los autores a partir de registros administrativos.

Barranquilla, Medellín, Cúcuta y Cali (Tribin et al., 2020). Las estimaciones sugieren que el número de personas venezolanas que residen en estas regiones representa entre 4 % y 15 % de la población local de acogida (GIFMM, 2020).

3.2 Marco jurídico y normativo para la respuesta al desplazamiento

3.2.1 Derecho internacional

La respuesta nacional al desplazamiento interno e internacional está en parte conformada por marcos legales globales y regionales que cubren a Colombia.

El derecho a la protección social está incorporado en varios instrumentos generales de derechos humanos de los que Colombia es parte, en particular los artículos 22 y 23 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y el artículo 9 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Ambos instrumentos abarcan a todos los individuos, ciudadanos y no ciudadanos, por igual (Kool y Nimeh, 2021).

Respecto a las personas venezolanas desplazadas, la ACNUR considera que la mayoría de las personas que huyen del país necesitan protección internacional para personas refugiadas (ACNUR, 2019b), ya sea en virtud de la Convención sobre los Refugiados del 2019 (de la que Colombia es parte) o bajo los criterios más amplios de refugiados del marco regional de protección, la Declaración de Cartagena de 1984 (que Colombia adoptó). Sin embargo, dadas las demoras o vacíos en los procedimientos de asilo en algunos países de la región (incluida Colombia), muchas personas venezolanas que cumplirían con los criterios para obtener el estatus de refugiados optan por formas legales alternativas de estadía como migrantes regulares (aunque de todas formas están

clasificadas como desplazadas forzosamente por la ACNUR) (ACNUR s.f.; ACNUR, 2021). Este es el caso de Colombia, donde ACNUR reporta que solo 1 % de la población desplazada internacionalmente está buscando asilo, mientras que el 99 % restante está clasificado como “personas venezolanas desplazadas” que residen en Colombia con estatus migratorio regular o irregular. En estos casos, los marcos internacionales sobre los derechos y libertades de las personas migrantes también son aplicables. Entre otros, se incluye la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares de 1990 (de la que Colombia es parte), en la que se esbozan los derechos de las personas migrantes a la protección social (IPC-IG, Unicef LACRO y PMA, 2021).

En relación con el desplazamiento interno, en el derecho internacional no existe un instrumento mundial jurídicamente vinculante que otorgue a las PDI una condición especial con derechos específicos a su situación, ya que las PDI tienen derecho a disfrutar de los mismos derechos y libertades que cualquier otro ciudadano, incluso en relación con la protección social (IDMC, s.f.; ACNUDH, s.f.). Los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos reúnen estos derechos y protecciones existentes, y destacan la responsabilidad primordial de los gobiernos de ayudar y proteger a las PDI, donde la comunidad internacional desempeña un papel complementario (ACNUDH, s.f.).

3.2.2 Respuesta del gobierno nacional

Dada la coexistencia de dos tipos de poblaciones desplazadas en Colombia, la respuesta del Gobierno tiene dos facetas diferentes. Por un lado, existe una respuesta jurídica e institucional consolidada para las PDI, dada la naturaleza y duración del conflicto interno, así como el

gran número de víctimas. Por otra parte, la ola migratoria venezolana es más reciente y menos consolidada en comparación.

Asistencia del Gobierno a las PDI

El Gobierno colombiano ha sido elogiado por desarrollar “el sistema jurídico más completo del mundo para las PDI”, junto con instituciones gubernamentales fuertes a nivel nacional para protegerlas y ayudarlas (Ferris, 2015). Esta asistencia está encomendada por la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras del 2011 y es implementada por la Unidad para la Atención y la Reparación Integral de las Víctimas (UARIV), adjunta al Departamento de la Prosperidad Social (DPS) a través del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (SNARIV). Las víctimas se definen como las personas que, desde el 1 de enero de 1985 e individual o colectivamente, han sufrido daños debido a violaciones del Derecho Internacional Humanitario o violaciones graves y manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos debidas al conflicto armado interno (Ley 1448 de 2011). La Ley de Víctimas se centra en tres pilares: atención, asistencia y reparación.

La Ley de Víctimas esboza disposiciones para atender las necesidades de las PDI en tres niveles (IDMC, 2017, OCAH, 2017). En primer lugar, las PDI tienen derecho a diversos tipos de atención humanitaria, proporcionada por la UARIV (UARIV, 2018). Inicialmente, se trata de asistencia inmediata (alimentos, artículos de aseo, otros suministros básicos y alojamiento temporal), que es proporcionada por el municipio que recibe a las PDI que han solicitado el Registro de Víctimas, pero que aún no han sido incluidas en este. Una vez registradas, tienen acceso a la asistencia de emergencia durante su primer año de desplazamiento o se consideran en alto riesgo

de caer por debajo de los niveles mínimos de subsistencia. Por último, hay una asistencia para la transición, que tiene por objeto ayudar a las PDI que han sido desplazadas durante más de un año y que no son elegibles para recibir la asistencia de emergencia, pero que carecen de alojamiento temporal adecuado y/o de alimentos para asentarse en sus ubicaciones actuales. Se supone que este último tipo de asistencia se entregará a las PDI registradas hasta que puedan conseguir una vivienda adecuada y seguridad alimentaria.

El segundo nivel de los beneficios en virtud de la Ley de Víctimas proporciona a las PDI acceso preferencial a la asistencia social y a una gama más amplia de programas sociales. Como se señaló anteriormente, el acceso a muchos programas sociales en Colombia está determinado, en primer lugar, por un sistema de focalización por condiciones de vida llamado Sisbén, el cual calcula un puntaje de vulnerabilidad a partir de varios indicadores. Si bien el hecho de haber sido desplazadas no se tiene en cuenta en el cálculo de la puntuación en sí, las PDI son identificadas en la base de datos del Sisbén y esta se utiliza para dirigir las transferencias monetarias rutinarias y otros programas sociales para las víctimas del conflicto (Ibáñez y Velásquez, 2008). Además, algunos organismos/programas utilizan directamente información del Registro de Víctimas (en lugar del Sisbén) para identificar a los beneficiarios de sus programas. Durante la pandemia de COVID-19, el Gobierno colombiano proporcionó asistencia adicional a las PDI para mitigar los efectos adversos de la pandemia y adaptó los procesos para permitir el registro continuo de nuevas PDI (UARIV, 2020).

El tercer nivel de beneficios en virtud de la Ley de Víctimas se refiere a las reparaciones. Esto incluye la indemnización en efectivo, rehabilitación, restitución y garantías de no repetición.

Oficialmente, este sistema constituye un mecanismo consolidado de varios niveles para satisfacer las necesidades de las PDI. Sin embargo, la financiación y la coordinación entre las diferentes entidades sigue siendo un desafío en la práctica (Sheriff, 2019). Para implementar plenamente la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras del 2011, la OCAH (2017) estima que el gobierno requeriría US\$ 1.000 millones por año durante la próxima década. Sin embargo, el Gobierno tenía un espacio fiscal estimado de US\$ 3 mil millones para todos los gastos más allá de los establecidos por la ley, lo que implica que la implementación plena de la Ley de Víctimas requeriría un tercio del espacio fiscal (ibid.).

Ayuda del gobierno a las personas venezolanas desplazadas

La respuesta general del Gobierno colombiano a la población venezolana se ha basado en una política de solidaridad y se ha caracterizado por ser excepcionalmente hospitalaria al proporcionarles amplios derechos y servicios (ACNUR-OIM, 2021), aunque el acceso a estas disposiciones varía significativamente dependiendo de si son “regulares” (menos de la mitad a junio del 2021) o “irregulares” (alrededor del 60 %) (Migración Colombia, 2021).

Según el Banco Mundial (2018), la respuesta colombiana a la migración venezolana se produjo en tres etapas. La primera, que comenzó en

el 2015, fue principalmente un esfuerzo para ayudar a coordinar el regreso de las personas colombianas que habían estado viviendo en Venezuela a través de una mayor presencia institucional en los cruces fronterizos. La segunda etapa comenzó en el 2017, cuando el gobierno creó dos mecanismos para regularizar a las personas migrantes: la Tarjeta de Movilidad Fronteriza (TMF), una tarjeta que permite la entrada de personas venezolanas a Colombia por hasta siete días, y el Permiso Especial de Permanencia (PEP), que les otorga la condición de migrantes regulares, el derecho al trabajo y el acceso a servicios básicos como la salud y la educación, así como un camino a la residencia. La tercera etapa comenzó en el 2018, cuando el Gobierno aumentó el control a lo largo de la frontera y creó varios mecanismos institucionales¹¹ para expandir y mejorar la atención a las personas venezolanas.

En marzo del 2021, el Gobierno emitió otro decreto destinado a regularizar a las personas venezolanas indocumentadas mediante la creación del “Estatuto Temporal de Protección para los Migrantes”, un permiso válido por 10 años.¹² Este permiso aplica a las personas que permanecen por un período temporal en Colombia y que caen en una de cuatro categorías: tienen estatus migratorio regular, con un permiso válido; poseen documentación de un salvoconducto (formulario SC-2) que los confirma como solicitantes de asilo;¹³ tienen estatus migratorio irregular, pero prueba

11 En términos de coordinación institucional, Migración Colombia es la principal entidad encargada del control fronterizo, que permite la entrada a todos los migrantes y otorga el TMF y el PEP a los migrantes regulares en el país. La Agencia Presidencial para el Manejo de Fronteras coordina las políticas de respuesta a la población venezolana en todo el país. También está el Grupo Interagencial sobre Flujos Migratorios Mixtos (GIFMM), codirigido por la ACNUR y la OIM, que complementa la respuesta del gobierno a las personas refugiadas, migrantes, colombianos que regresan y otras poblaciones vulnerables (R4V, 2020). Otros organismos clave que ayudan a los migrantes son el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) y el Departamento de Prosperidad Social (DPS).

12 Esto contrasta con el PEP, que es válido por solo dos años y tiene que ser renovado.

13 Mientras que los titulares de SC-2 pueden optar por solicitar el PPT/TPS, esto cancelará su solicitud de asilo.

de llegada a Colombia antes del 31 de enero del 2021 y todas las personas venezolanas que entran dos años desde la fecha de inicio del decreto, sujeto al cumplimiento de los requisitos legales especificados. Estas personas son elegibles para iniciar el proceso de regularización, lo que les permite ser contratadas legalmente y acceder los beneficios más amplios en términos de derechos y servicios.

En relación con la protección social, el estatus migratorio legal es uno de los puntos de entrada en el sistema de asistencia social. Por ejemplo, tener un PEP les permite a las personas venezolanas solicitar su registro en el Sisbén. Una vez en el Sisbén, son parte del grupo elegible para recibir los programas sociales existentes, así como nuevas formas de asistencia dirigidas a las personas venezolanas. En la práctica, muy pocas personas han recibido los principales programas de asistencia social que se dirigen a través del Sisbén (por ejemplo, Familias en Acción, Jóvenes en Acción y Colombia Mayor), ya que las limitaciones presupuestarias han impedido que estos programas se dirijan a todos los hogares que cumplen con los criterios de elegibilidad (Banco Mundial, 2018). Sin embargo, mientras que las cuestiones de demanda y las limitaciones de la oferta impiden que las personas migrantes se beneficien de los programas de asistencia establecidos, alrededor de 40 000 hogares venezolanos inscritos en el Sisbén fueron elegibles para Ingreso Solidario, el programa de transferencia monetaria de emergencia por la COVID-19 (es decir, 2 % del total de beneficiarios) (Fundación ProBono, 2020; IPC-IG, UNICEF LACRO y WFP, 2021), mientras que

en Bogotá, 0,08% de los beneficiarios de bonos alimenticios y ayuda en especie de la alcaldía por el COVID-19 eran extranjeros, incluidas personas venezolanas (Alcaldía de Bogotá, 2020).

En términos de protección social más amplia, las personas venezolanas están oficialmente cubiertas por servicios básicos como la educación y la salud. A todos los niños, niñas y adolescentes venezolanos se les permite matricularse en la educación básica (hasta el grado 11), independientemente de su condición de migrantes. El acceso a la educación universitaria requiere un estatus migratorio regular, aunque algunos programas vocacionales son más permisivos con sus políticas de admisión.¹⁴

En términos de salud, el sistema no niega tratamiento a ninguna persona en los hospitales públicos. No obstante, el acceso a la medicina especializada y a cualquier otro servicio no clasificado como urgencia requiere un estatus migratorio regular o una acción legal a través de una tutela.¹⁵ Las personas venezolanas con estatus migratorio regular pueden elegir una entidad proveedora de servicios de salud y recibir los mismos servicios que la población de acogida a través del sistema nacional de seguros en salud, ya sea a través del sistema contributivo (si están empleados formalmente o como independientes contribuyentes), o de otra manera a través del sistema no contributivo financiado por el gobierno.

Además de estos servicios básicos, el Gobierno colombiano ha proporcionado otras formas de ayuda a la población venezolana. Durante la

14 La legislación que garantiza la educación básica es la sentencia SU-677 de 2017, el Conpes 3950, el decreto 1288 del 2018 y la circular 16 de 2018.

15 La legislación que define el acceso de los migrantes a la salud es la Constitución Política de 1991, la Ley 1551 de 2015, el decreto 780 del 2016, la sentencia SU 667 del 2017 y la resolución 3015 del 2017.

primera ola de migración en el 2015, se ampliaron varios programas existentes para proporcionar ayuda psicosocial, asesoramiento jurídico,¹⁶ orientación nutricional y capacitación técnica (Uribe, 2016, citado en Cherrier, 2019) a las personas colombianas y venezolanas. A medida que más personas venezolanas cruzaban la frontera, aquellas con un estatus regular comenzaron a recibir otros tipos de apoyo. Los servicios prestados por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), como los servicios prestados en los centros de desarrollo infantil y el apoyo psicosocial familiar, se pusieron a disposición de niños, niñas y adolescentes y las familias. Las personas venezolanas también recibieron beneficios en las escuelas, a través del Programa de Alimentación Escolar (PAE) (IPC-IG, UNICEF LACRO y WFP, 2021). En el 2017, el ICBF prestó atención a 22 100 niños, niñas y adolescentes venezolanos a través de sus programas institucionales,¹⁷ aumentando a 105 200 en el 2019. La mayoría de los que recibieron asistencia eran niños y niñas menores de cinco años (ICBF, 2018; ICBF, 2020).¹⁸

Esta generosa respuesta del gobierno a las personas venezolanas fue recibida inicialmente con tolerancia y solidaridad por parte de la población de acogida, dadas las grandes diásporas de Colombia a Venezuela y otros países, desencadenadas por su prolongado conflicto interno (Graham *et al.*, 2019). Sin embargo, a medida que los costos financieros y sociales aumentaban, esta acogida positiva decayó.

El sentimiento antinmigrante ha crecido entre la población de acogida, los políticos y los medios de comunicación, resultando en varios incidentes violentos dirigidos a personas venezolanas. Como se muestra en la figura 2, las encuestas de percepción denotan actitudes cada vez más negativas hacia los migrantes (Invamer, 2020, citado en Proyecto Migración Venezuela, 2020).¹⁹ En la sección 5 exploramos estas tendencias más a fondo.

3.2.3 Respuesta humanitaria internacional

La respuesta a los desplazamientos internos en Colombia ha sido en gran medida dirigida por el Gobierno (Ferris, 2015; OCAH, 2017). La función de la comunidad internacional ha sido apoyar en la respuesta a las necesidades de las PDI y otras víctimas del conflicto (OCAH, 2017). Sin embargo, desde la firma del acuerdo de paz del 2016, la participación internacional con las PDI se ha ido reduciendo gradualmente (Panayotatos y Teff, 2019). En la medida en que se han asignado recursos, los donantes internacionales se han centrado más en la justicia transicional, el desarme, la desmovilización y la reintegración, y los recursos relativamente limitados van a apoyar soluciones duraderas para las PDI (OCAH, 2017). La crisis venezolana ha acelerado aún más el cambio en la asignación de los recursos y el enfoque de las necesidades de las PDI hacia las personas venezolanas desplazadas (Panayotatos y Teff, 2019).

16 Como, por ejemplo, unidades de “Defensorías de Familia” que rotan por los albergues para hacer frente a amenazas, no observancia o violaciones de derechos.

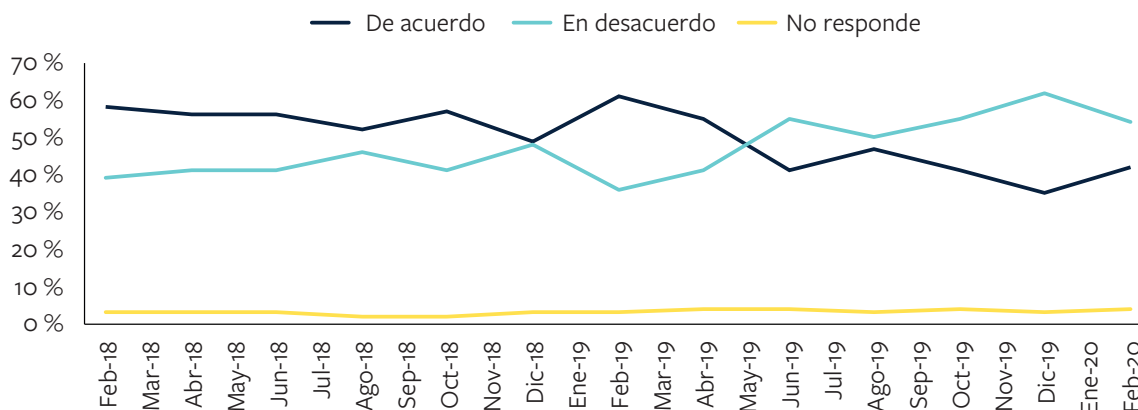
17 El ICBF divide sus programas en varios grupos: primera infancia, niñez y adolescencia, nutrición y protección.

18 De los 105 200 niños, niñas y adolescentes incluidos en los programas del ICBF, 98 000 recibieron asistencia de programas para la primera infancia, 5500 de programas para la niñez y adolescencia, 5100 de programas de nutrición, 2200 de programas de protección infantil y 1600 de programas familiares.

19 Véase también el Barómetro de Xenofobia: <http://barometroxenofobia.org>

Figura 2 Percepción de la población de acogida de las personas venezolanas desplazadas

¿Está de acuerdo o en desacuerdo con que el gobierno reciba a personas venezolanas dada la situación en su país?



Fuente: elaboración propia a partir de datos del Observatorio del Proyecto Migración Venezuela, basado en la encuesta Invamer Gallup de febrero del 2020.

La respuesta humanitaria internacional a la crisis venezolana también ha sido limitada y la mayor parte de la carga recae en los países receptores (Comité Internacional de Rescate, 2019). Durante los primeros cuatro años de la crisis, el financiamiento humanitario ascendió a US\$ 125 per cápita para las personas venezolanas desplazadas, una doceava parte del promedio de US\$ 1.500 per cápita para los refugiados sirios (Bahary Dooley, 2019), lo que la convierte en la respuesta a los refugiados más subfinanciada de la historia moderna (Bahar y Doleey, 2021). Entre los países que recibieron a personas venezolanas, en el 2020, Colombia requirió US\$ 782 millones para financiar sus esfuerzos de ayuda, de los cuales a finales del 2020 tan sólo el 38 % se había recaudado a través de fondos externos, la mayoría financiado por Estados Unidos (GIFMM, 2021). En general, los esfuerzos para ayudar a las personas venezolanas han tenido que ser financiados directamente por el gobierno colombiano. Entre el 2017 y el 2019, los recursos destinados a programas de salud, educación y primera infancia

para las personas venezolanas ascendieron al 0,12 % del PIB de Colombia durante el periodo de tres años (Melo *et al.*, 2020; Tribin *et al.*, 2020).

En comparación, la asistencia humanitaria internacional total a Colombia entre el 2017 y el 2019 (para todas las necesidades humanitarias, no solo la ayuda a las personas venezolanas) ascendió a unos US\$ 468 millones, lo que equivale a menos del 0,05 % del PIB de Colombia para ese periodo (OCAH, 2021).

También se ha observado una falta de coordinación entre la asistencia gubernamental y no gubernamental (Banco Mundial, 2018). Para mejorar la coordinación, a finales del 2016 se creó el Grupo Interagencial sobre Flujos Migratorios Mixtos (GIFMM), que incluye a organismos de las Naciones Unidas, ONG nacionales e internacionales, y a la Cruz Roja (GIFMM, 2020). Es codirigido por la OIM y ACNUR, y cuenta con 61 instituciones miembros y ocho oficinas locales en Antioquia, Arauca, Atlántico, Bogotá, La Guajira, Nariño, Norte de Santander y Valle del Cauca.

El Grupo Interagencial sobre Flujos Migratorios Mixtos (GIFMM) está implementando la estrategia de Colombia dentro del Plan de Respuesta Regional para Refugiados y Migrantes para el 2021, que coordina las agencias no gubernamentales e intergubernamentales que responden a la crisis. El plan de Colombia cuesta US\$ 641 millones, de los cuales aproximadamente el 68 % se canaliza a través de 12 agencias de la ONU, el 28 % a través de ONG internacionales y el 4 % a través de ONG nacionales, organizaciones de la sociedad civil e instituciones religiosas (R4V, 2021b).

Después de la atención médica primaria, las mayores sumas del Plan de Respuesta se presupuestan para asistencia monetaria (US\$ 141 millones de todas las fuentes) y seguridad alimentaria (US\$ 163 millones de todas las fuentes (R4V, 2021b)). Las transferencias monetarias se han convertido en el programa preferido de la comunidad humanitaria internacional durante toda la crisis de la COVID-19. A través del Grupo de Trabajo de Transferencias Monetarias, los miembros del GIFMM se articulan para asegurar la armonización en términos de criterios de selección y mecanismos de focalización, coordinarse con otros sectores y definir estrategias de salida de los programas (incluyendo la transición al sistema nacional de protección social).

El Programa Mundial de Alimentos (PMA) y la Organización para la Alimentación y la Agricultura (FAO) lideran las actividades relacionadas con la seguridad alimentaria. El PMA se centra en las zonas fronterizas con mayores niveles de inseguridad alimentaria y proporciona asistencia nutricional en siete departamentos: Arauca, Cesar, La Guajira, Norte de Santander, Nariño, Magdalena

y Atlántico (PMA, 2020). Estos esfuerzos se coordinan con el gobierno, otros organismos y aliados de la ONU.

En conclusión, dado que el canal dominante de asistencia a las PDI es a través del Gobierno, nuestro estudio de caso sobre las PDI se centra en el modelo de asistencia del gobierno, incluido el grado y las formas en que la asistencia a las PDI está vinculada con el sistema nacional de protección social. Hay una mayor presencia de actores internacionales en la respuesta a las personas venezolanas, pero la mayor parte de la carga recae sobre el gobierno, que le ha dedicado importantes recursos y ha adoptado medidas para facilitar el acceso a la residencia legal y oportunidades para las personas venezolanas en el país. Como se explica en la siguiente sección, los programas gubernamentales constituyen la fuente dominante de asistencia entre los hogares de personas venezolanas desplazadas en nuestro estudio. Por esta razón, el estudio de caso sobre las personas venezolanas también se centra en la naturaleza y los impactos de la asistencia dirigida por el gobierno, aunque también se discuten las formas en que la asistencia humanitaria internacional se ha vinculado con el sistema de protección social del gobierno.

4 Protección social y asistencia humanitaria a las personas desplazadas

En esta sección se presentan los resultados de nuestra investigación sobre el acceso a protección social y asistencia humanitaria entre las poblaciones venezolanas, de PDI y de acogida en barrios de bajos ingresos de Bogotá y Cúcuta (4.1). También se examinan los vínculos entre la protección social y la asistencia humanitaria y los factores y procesos que pueden haber conducido al modelo actual (4.2).

4.1 Acceso de facto de las personas desplazadas forzosamente a protección social y a asistencia humanitaria

Nos centramos en el acceso a transferencias monetarias y en especie, ya que estos tipos de asistencia son comunes tanto a la protección social como a la asistencia humanitaria, y se identifican como candidatos primarios para integrar las respuestas internacionales y las dirigidas por el gobierno a las crisis de desplazamiento.²⁰ Sin embargo, como se señaló en la sección anterior, la protección social en Colombia consiste en un sistema mucho más amplio de políticas y programas destinados a prevenir y reducir la pobreza y la vulnerabilidad, proteger contra riesgos y choques inesperados, y promover la acumulación de capital humano. Por lo tanto, también estudiamos el acceso de

diferentes poblaciones a una protección social más amplia, incluida la seguridad social, la atención médica y la educación.²¹

4.1.1 ¿Qué proporción de la población de PDI, venezolana y de acogida de nuestra muestra recibe ayuda monetaria y en especie?

En comparación con los hogares de acogida, los hogares de PDI de nuestra muestra tenían una probabilidad significativamente mayor de haber tenido acceso a asistencia monetaria o en especie en el último año, y los hogares de personas venezolanas tenían una probabilidad significativamente menor.

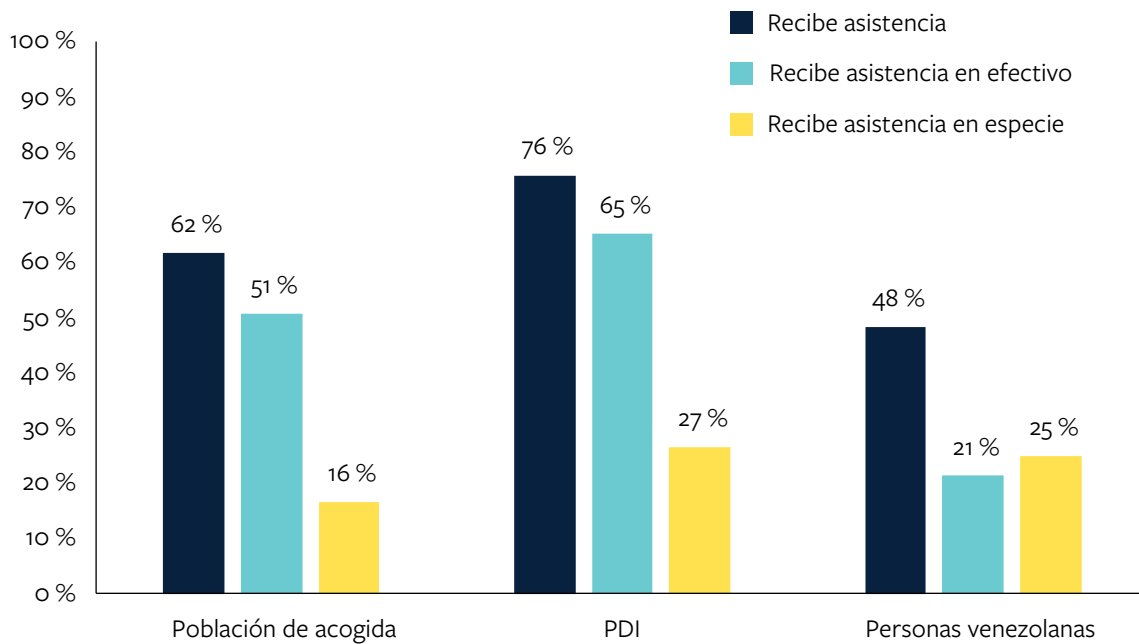
En nuestra muestra de barrios de bajos ingresos, el 76 % de las PDI se habían beneficiado de al menos uno de estos programas durante el último año, en comparación con el 62 % de los hogares de acogida y alrededor de la mitad (48 %) de las personas venezolanas. Cuando se desagregan por tipo de beneficios, encontramos que las personas venezolanas que reciben asistencia son marginalmente más propensas a recibir este tipo de beneficios en especie que en efectivo. En cambio, los hogares colombianos que reciben asistencia (tanto los de la población de acogida como los de PDI) tiene mayor probabilidad de recibirla en efectivo, como se muestra en la figura 3²².

20 Véase, por ejemplo, Cumbre Mundial Humanitaria (2016); Declaración de Nueva York sobre Refugiados y Migrantes (2016); Marco Integral de Respuesta a los Refugiados (2018).

21 También reconocemos que la protección social informal –la atención y el apoyo proporcionados a través de estructuras y redes sociales– desempeña un papel fundamental en la vida de las poblaciones desplazadas y de acogida, pero esto estaba fuera del alcance de nuestro estudio.

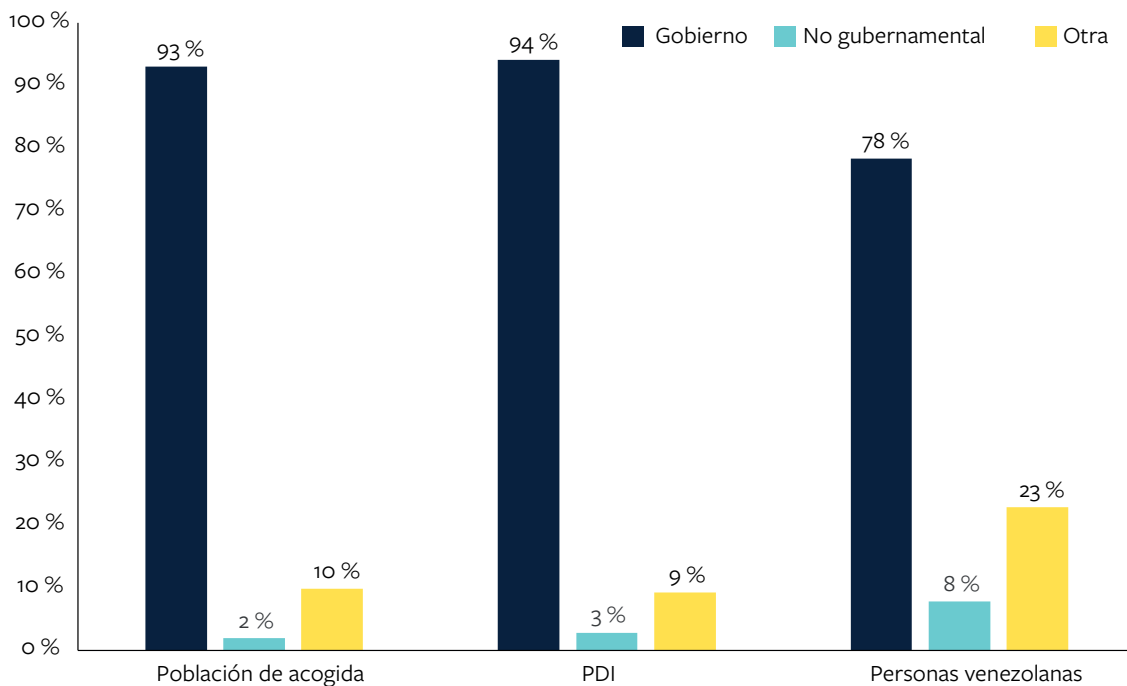
22 Para los cálculos de las cifras de cobertura discutidas a lo largo de esta sección, véase el cuadro 4.1 en el anexo 1.

Figura 3 Proporción de hogares que reciben ayuda y desglose por tipo (en efectivo vs. en especie)



Fuente: elaboración de los autores utilizando datos de nuestra encuesta de barrios de bajos ingresos en Bogotá y Cúcuta.

Figura 4 Fuente del programa, para quienes reciben asistencia



Fuente: elaboración de los autores utilizando datos de nuestra encuesta a barrios de bajos ingresos en Bogotá y Cúcuta

4.1.2 ¿Quién proporciona esta ayuda?

La mayor parte de la asistencia reportada proviene del gobierno colombiano.

En general, entre los que reciben asistencia, el 78 % de las personas venezolanas, el 94 % de las PDI y el 93 % de los hogares de la población de acogida informan que esta asistencia proviene del gobierno colombiano. Solo 8 % de los hogares venezolanos que se benefician de la asistencia informó que la recibieron de una organización no gubernamental (o internacional). El reporte de recepción de asistencia de organizaciones no gubernamentales es aún menor para la población de acogida (2 % de los beneficiarios) y las PDI (3 % de los beneficiarios); las entrevistas con informantes clave (EIC) a los responsables de la formulación de políticas confirmaron que la mayoría de la asistencia humanitaria internacional está dirigida a las personas venezolanas:

El tema de migración le pegó muy duro al tema de desplazamiento interno, se puede llamar así. Entonces bueno, ahí es una crisis [...]. Todos esos recursos de cooperación internacional, que estaban orientados hacia la paz, ahora se orientan, o a excombatientes, o a atención de problemas de migración; y, cada vez menos, a conflicto. Pero el conflicto sigue, y los recursos son menos, y los desplazamientos son más (EIC sobre la respuesta a PDI, agencia gubernamental, Bogotá-BOG21).

Junto con el pequeño número de organizaciones no gubernamentales o internacionales, una

minoría no despreciable de hogares también contó con el apoyo de otros actores, como iglesias, personas particulares y miembros de su comunidad. Esto es evidente en la encuesta, donde algunos hogares que reciben asistencia la describieron como “otro” en lugar de como un programa gubernamental o de organización no gubernamental (lo que significa que se clasificó como “no identificado”). Entre los que reciben asistencia, 23 % de las personas venezolanas, 9 % de las PDI y 8 % de la población de acogida informaron que esta provenía de “otras” fuentes (en general, esto equivale al 11 % de las personas venezolanas, el 7 % de las PDI y el 6 % de la población de acogida de nuestra muestra).

En el caso de las personas venezolanas, algunos indicaron que suelen aplicar a una amplia gama de programas independientemente de quién los proporcione y, a menudo, no están seguros de qué actor proporciona el apoyo (esta incertidumbre no fue evidente en las conversaciones con las PDI y la población de acogida).

Una exploración detallada en el cuadro 4.1 (anexo 1) muestra que, cuando la asistencia se describió inicialmente como “otro” y, por lo tanto, se marcó como “no identificada”, a menudo estaba relacionada con la provisión basada en la comunidad de iglesias, personas particulares y donaciones anónimas. Esto sugiere que, además de la provisión de organismos gubernamentales y humanitarios, otras fuentes de asistencia también son relevantes para las poblaciones desplazadas en Colombia.²³

23 En algunos casos, los proveedores comunitarios pueden haber sido socios implementadores de organismos humanitarios internacionales; sin embargo, esto generalmente no era visible en nuestros datos, ya que los detalles de las respuestas “otro” solo indicaban un vínculo con una organización no gubernamental en aproximadamente uno de cada cinco casos no identificados.

4.1.3 ¿Hay diferencias en los programas específicos a los que accede cada grupo?

Asistencia monetaria

En general, dos tercios (65 %) de las PDI de los barrios de bajos ingresos de nuestra muestra, la mitad de la población de acogida (50 %) y poco menos de una quinta parte de las personas venezolanas (19 %) informaron que recibieron dinero en efectivo de un programa de transferencias gubernamental.²⁴ Sin embargo, esto oculta diferencias importantes entre quienes están cubiertos por estos programas rutinariamente (prepandemia) y los que acceden a la asistencia solo como resultado de los programas relacionados con la COVID-19. Para explorar esto, en la figura 6 vemos a aquellos que acceden a las transferencias monetarias del Gobierno y mostramos el desglose de los programas recibidos. Familias en Acción, Jóvenes en Acción y Colombia Mayor (representado con barras sólidas) son los tres principales programas de transferencias monetarias rutinarios del gobierno que estaban disponibles antes de la pandemia, mientras que Compensación del IVA e Ingreso Solidario (representado con barras rayadas) son programas iniciados durante la pandemia (aunque ahora se espera que ambos permanezcan a largo plazo en alguna forma).

Para las PDI, Familias en Acción fue el principal programa de transferencias monetarias (recibido por 54 % de las PDI beneficiarias de transferencias monetarias

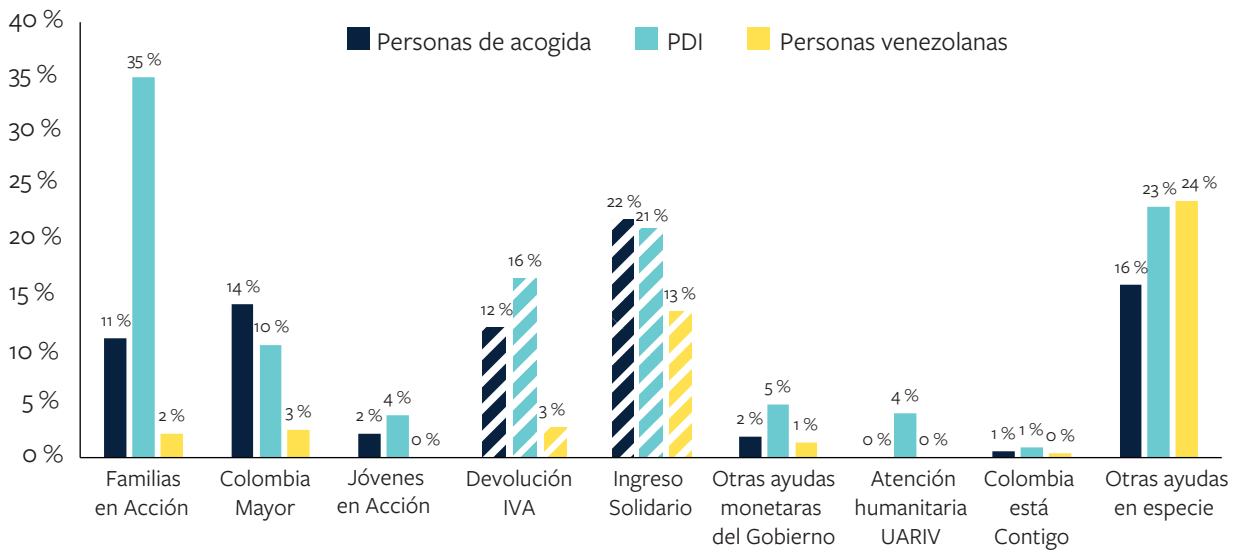
del gobierno, o 35 % del total de PDI en nuestra muestra). Esto refleja su acceso preferencial a tales esquemas y sugiere que estos hogares ya estaban recibiendo asistencia antes de la pandemia, lo que a su vez los hizo inelegibles para Ingreso Solidario (ya que este último estaba dirigido a los hogares vulnerables que no recibían ninguno de los principales programas pre-COVID). Esto no significa, sin embargo, que las necesidades de las PDI se hayan descuidado durante la pandemia, ya que el gobierno proporcionó pagos complementarios a todos los beneficiarios de Familias en Acción, Jóvenes en Acción y Colombia Mayor durante la crisis.

A pesar de sus mayores tasas de cobertura de rutina, más de la mitad de las PDI de nuestra muestra no parecían haber recibido ninguna transferencia monetaria del gobierno antes de la COVID-19. Un tercio de las PDI que recibían transferencias monetarias del gobierno –o el 21 % del total de PDI en nuestra muestra– estaban recibiendo Ingreso Solidario, lo que implica que no estaban accediendo a ningún programa de transferencias monetarias del gobierno previo a la COVID-19. Otro 35 % de las PDI de nuestra muestra todavía no estaban recibiendo asistencia monetaria del gobierno en el momento de la encuesta.

Tanto para los hogares de acogida como para los hogares de personas venezolanas, Ingreso Solidario es el principal programa que reciben por un amplio margen, lo que indica aún más fuertemente el papel de la asistencia relacionada con la pandemia en

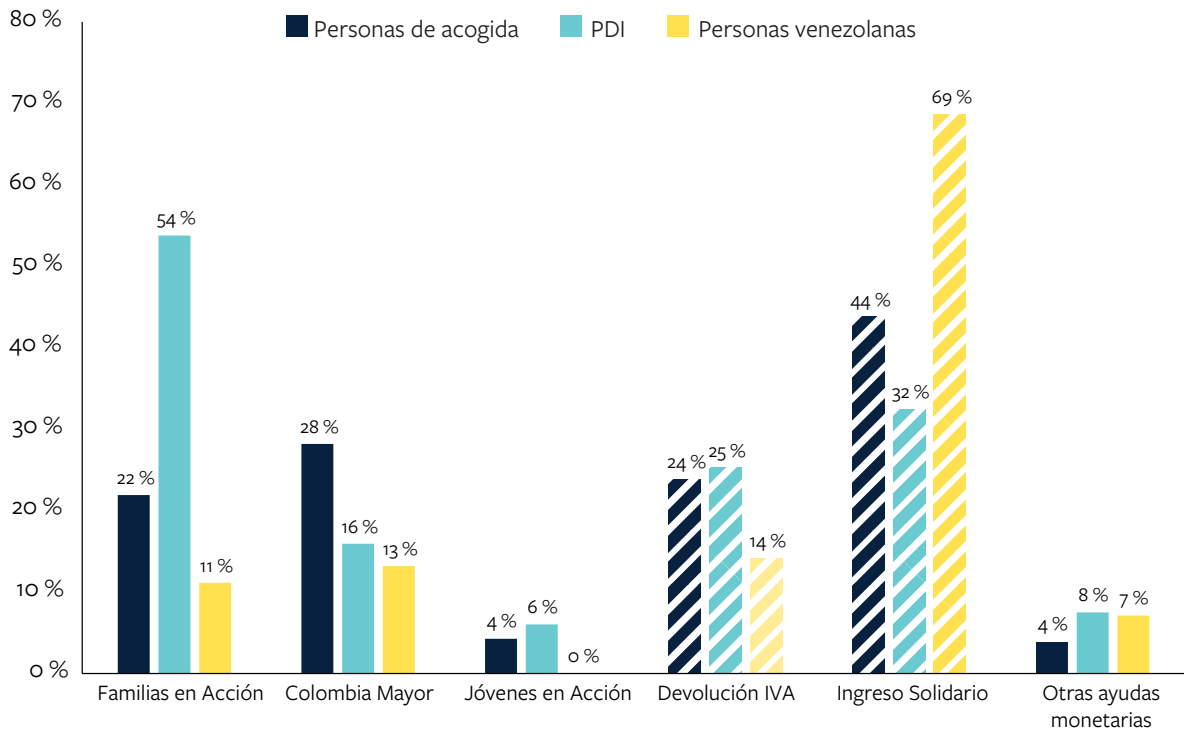
²⁴ Dado que menos del 1 % de cada grupo de población de nuestra muestra informó haber recibido asistencia monetaria de una organización no gubernamental, nuestro enfoque está en entender las diferencias en el acceso a las transferencias monetarias del gobierno.

Figura 5 Proporción de hogares que reportan la recepción de esquemas gubernamentales identificados



Fuente: elaboración de los autores utilizando datos de nuestra encuesta de barrios de bajos ingresos en Bogotá y Cúcuta.

Figura 6 Desglose de programas, para los que reciben transferencias monetarias del Gobierno



Fuente: elaboración de los autores utilizando datos de nuestra encuesta de barrios de bajos ingresos en Bogotá y Cúcuta. Nota: número total de receptores de transferencias monetarias del gobierno en la muestra = 256 personas encuestadas para la población de acogida; 333 personas encuestadas para PDI; 99 personas venezolanas encuestadas.

la expansión de la cobertura de grupos no atendidos o subatendidos. Ingreso Solidario representó casi 7 de cada 10 transferencias monetarias del gobierno recibidas por las personas venezolanas y casi la mitad de la población de acogida; en general, el programa cubrió el 13 % de las personas venezolanas y el 22 % de la población de acogida de nuestra muestra. Cuando se combina con los hogares de nuestra muestra que aún no reciben transferencias monetarias del gobierno (81 % de las personas venezolanas y 50 % de la población de acogida), esto sugiere que **alrededor de tres cuartas partes de la población vulnerable de acogida encuestada y casi toda la población venezolana no estaban cubiertas por esquemas de transferencia monetarias rutinarias antes de la pandemia.**

El hecho de que Ingreso Solidario fuera la ayuda monetaria más común para los hogares de acogida y los hogares venezolanos no es sorprendente.

En primer lugar, Ingreso Solidario fue un esquema más grande que cualquiera de los programas de transferencias monetarias pre-COVID (cubre 3 millones de hogares, comparado con 2,6 millones del mayor esquema pre-COVID, Familias en Acción) (DPS, 2021). En segundo lugar, Ingreso Solidario fue diseñado para cubrir hogares vulnerables sin importar su nacionalidad. Esto significaba que incluía a personas venezolanas regularizadas que estaban registradas en la base de datos del Sisbén y cumplían con los criterios específicos de elegibilidad. Estas personas venezolanas no se habían beneficiado de programas de transferencias monetarias históricos, en algunos casos porque no

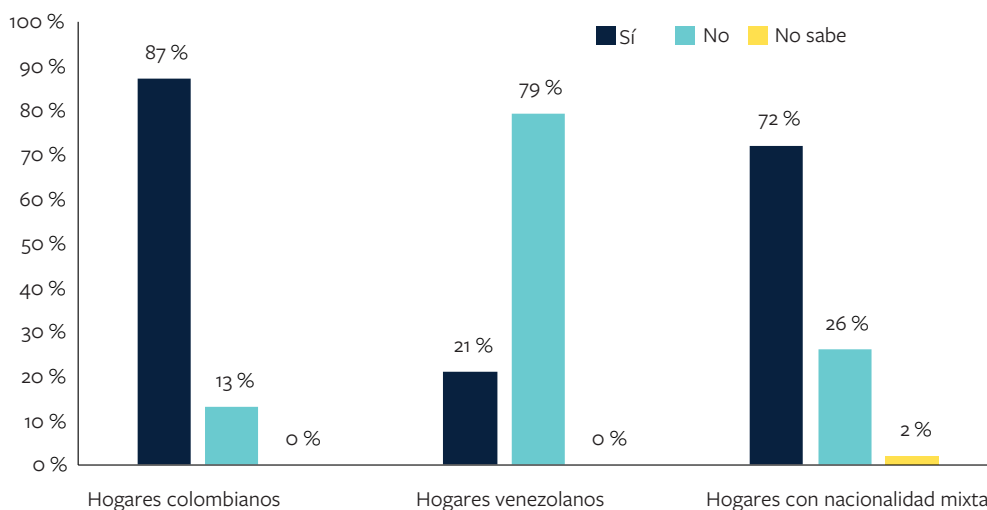
cumplían con los requisitos de elegibilidad, pero principalmente porque la inscripción en esos programas se ha cerrado en los últimos años:

El programa de transferencias monetarias condicionadas no hay ninguno que en este momento incluya población venezolana porque las inscripciones como tal al programa no se han abierto recientemente, son inscripciones que vienen de tiempo atrás en el caso de Familias en Acción, en el caso de Jóvenes en Acción como tal depende de la inscripción en las universidades.²⁵ (Respuesta de EIC respuesta a Venezuela, agencia gubernamental, Colombia-COLO3).

Sin embargo, mientras que las personas venezolanas no eran el objetivo oficial de los esquemas de transferencias monetarias pre-COVID, algunos de los participantes de nuestra muestra estaban accediendo a estos programas, lo que probablemente puede explicarse por la existencia de hogares de nacionalidad mixta. A pesar de no incluir a las personas venezolanas directamente como el nuevo programa de Ingreso Solidario, Familias en Acción y Colombia Mayor cubrían el 11 % y el 13 %, respectivamente, de las personas venezolanas beneficiarias de transferencias monetarias del gobierno (o 2 % y 3 % de las personas venezolanas de nuestra muestra). Para explorar esto, estudiamos el papel de la composición del hogar en la cobertura del programa. Los hogares pueden estar formados solo por ciudadanos colombianos, solo por ciudadanos venezolanos o por una mezcla de ambas nacionalidades. Nuestros cálculos indican que el 57 % de todos los hogares encuestados están compuestos solo

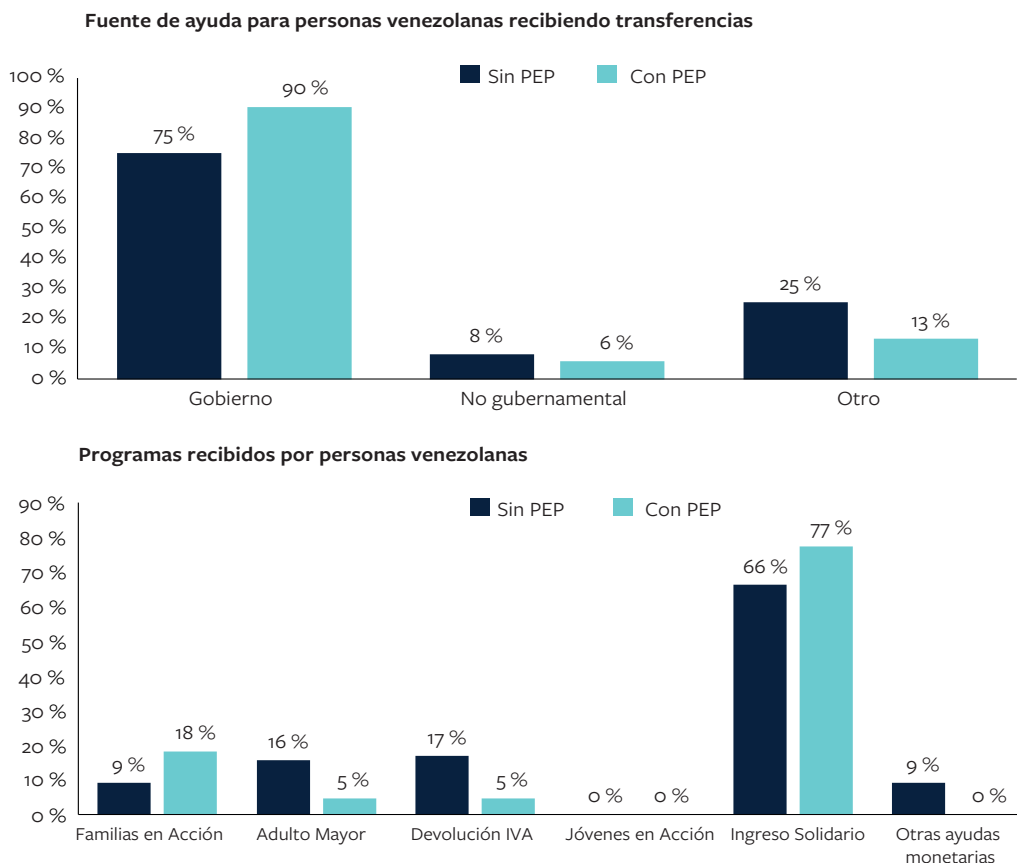
25 Jóvenes en Acción es un programa de transferencias monetarias que provee un estipendio para los estudiantes vulnerables matriculados en educación terciaria, lo que implica que la elegibilidad depende en parte de su capacidad para matricularse en educación superior.

Figura 7 Registro en Sisbén, por composición familiar



Fuente: elaboración de los autores utilizando datos de nuestra encuesta de barrios de bajos ingresos en Bogotá y Cúcuta.

Figura 8 Detalles de la asistencia: destinatarios de transferencia con PEP frente a destinatarios que no cuentan con PEP



Fuente: elaboración de los autores utilizando datos de nuestra encuesta de barrios de bajos ingresos en Bogotá y Cúcuta.

por ciudadanos colombianos, el 15 % solo por ciudadanos venezolanos y el 29 % de los hogares son mixtos, con miembros tanto colombianos como venezolanos. La figura 7 muestra el registro en la base de datos Sisbén –que es uno de los muchos requisitos para solicitar la mayoría de las transferencias gubernamentales– para los diferentes tipos de hogares de nuestra muestra.

Observamos que 87 % de los hogares conformados solo por ciudadanos colombianos están registrados en Sisbén (lo que refleja el hecho de que nuestra muestra fue específicamente extraída de la población vulnerable). A su vez, 21 % de los hogares conformados solo por ciudadanos venezolanos están registrados –una proporción pequeña, pero de ninguna manera trivial. Sin embargo, 72 % de los hogares mixtos están registrados en el Sisbén, lo que explica por qué algunas personas venezolanas informaron que recibían asistencia monetaria de programas que no están dirigidos directamente a ellas.

También estudiamos la cobertura para personas venezolanas con base en si tienen o no un PEP (como se señaló anteriormente, el PEP implica estatus documentado/regular). Los encuestados con PEP tenían una probabilidad significativamente mayor de recibir asistencia que los que no tenían PEP (57 %, frente a 46 %). En la figura 8 se muestra la proporción de asistencia recibida por fuente (Grupo A) y por programa (Grupo B) (véase el cuadro 4.1 a del anexo 1 para más detalles).

Una vez más, la mayor parte de la asistencia proviene del gobierno. Los tenedores de un PEP tenían una probabilidad significativamente mayor

de recibir ayuda del gobierno que los que no lo tienen. Sin embargo, a pesar del requisito de un PEP para el registro en el Sisbén (y el acceso a programas de protección social), varias personas venezolanas indocumentadas estaban accediendo a transferencias gubernamentales, lo que se explica por la existencia de hogares mixtos. Por lo tanto, **a pesar de algunos requisitos legales que excluyen a las personas venezolanas indocumentadas de la asistencia social, algunas están indirectamente cubiertas debido a las redes de migración y los vínculos familiares.**

Asistencia en especie

Al menos una cuarta parte de las PDI (27 %) y personas venezolanas (25 %) de nuestra muestra, así como alrededor de una sexta parte (16 %) de los hogares de acogida, informaron haber recibido un programa específico de asistencia en especie o modalidad mixta, principalmente del Gobierno.²⁶ Los beneficios pueden incluir refugio temporal, alimentos, agua, ropa o botiquines de higiene personal.

En el caso de las PDI, el Gobierno nacional tiene protocolos para entregar estos beneficios inmediatamente después del desplazamiento, dirigidos por la UARIV en coordinación con los gobiernos locales. Entre los hogares de PDI que recibieron asistencia en especie/modalidad mixta, 16 % se benefició del plan Atención Humanitaria de la UARIV (o el 19 %, si se limitaba solo a las PDI que fueron desplazadas en el último año y, por lo tanto, eran oficialmente elegibles para las fases inmediata y de emergencia de la asistencia en el

26 Este análisis se centra únicamente en los programas identificados, por lo que no incluye el 7 % de las PDI, el 11 % de las personas venezolanas y el 6 % de los hogares de acogida que informaron recibir asistencia en la categoría “otros/no identificados”.

marco de ese programa). Por lo tanto, la cobertura actual de este plan de asistencia humanitaria para PDI proporcionada por el gobierno fue baja, alcanzando solo el 4 % de los hogares de PDI en nuestra muestra durante el año pasado.

Para las personas venezolanas, la prestación de asistencia en especie no está aún claramente especificada, lo que resulta en una gran variación en el momento y tipo de beneficios en especie proporcionados a nivel local. Ejemplos específicos de programas en especie incluyen una línea directa en Bogotá para personas venezolanas, manejada por el gobierno local, donde pueden comunicarse para solicitar asistencia en especie y el Centro de Atención Transitoria al Migrante en Cúcuta, donde pueden recibir estos beneficios en especie.

Debido a la pandemia, se produjo un aumento en el apoyo en especie y en los bonos de alimentos entregados por organizaciones gubernamentales y no gubernamentales a PDI, personas venezolanas (independientemente de su estatus) y hogares de acogida. Un ejemplo de ello es el Programa de Alimentación Escolar (PAE), que pasó de proporcionar comidas a los estudiantes en la escuela a entregar paquetes de alimentos o bonos de comida a los hogares de los estudiantes, particularmente durante los aislamientos. La investigación cualitativa indicó que esta asistencia era bien reconocida,

particularmente por las personas venezolanas y que proporcionaba apoyo a pesar del estatus migratorio irregular (a diferencia de la ayuda monetaria de emergencia a través de Ingreso Solidario).

4.1.4 ¿Cómo varía la cantidad de asistencia recibida por grupo?²⁷

Las preguntas de la encuesta sobre la frecuencia, el valor y la duración de la asistencia arrojan más información sobre el grado de apoyo disponible para los diferentes grupos poblacionales. Los resultados detallados se muestran en el cuadro 4.2 del anexo 1, con las principales conclusiones resaltadas aquí.

El valor y la frecuencia de los pagos en efectivo son similares en todos los grupos. Sin embargo, los beneficios en especie son significativamente mayores para las PDI en comparación con la población de acogida y la venezolana.²⁸ Para todos los grupos, la mayor parte de la asistencia es regular (por lo general quincenal o mensual), solo tratándose de una transferencia única en algunos casos.

En línea con el hallazgo de que gran parte de la ayuda estaba relacionada con la COVID-19, la mayoría de los beneficiarios de transferencias monetarias o empezaron a recibir la ayuda durante el último año, o bien fueron receptores de larga duración

27 Al examinar las experiencias de recepción de programas en las secciones 4.1.4, 4.1.5 y 4.1.7, comparamos las respuestas a las preguntas detalladas que se hicieron a todos los encuestados en relación con hasta dos programas (Q96-119). La mayoría de los hogares se beneficiaron de dos programas o menos; por definición se les preguntó acerca de todos los programas recibidos. Sin embargo, para la minoría de hogares que se benefician de tres o más programas, las respuestas no son amplias y se refieren a sólo dos de los programas que reciben.

28 Nuestro análisis a lo largo de esta sección compara los promedios (valores medios) de cada grupo entre sí. Comprobamos si las diferencias estimadas son estadísticamente significativas desde cero (valor $p \leq 0,10$). El término “significativo” sólo se utiliza cuando la diferencia es estadísticamente significativa.

que se beneficiaron de ella durante al menos tres años (las personas venezolanas se encontraban mayoritariamente en la primera categoría, y las PDI, en la segunda). El 90 % de las personas venezolanas beneficiarias de las transferencias monetarias y el 59 % de los hogares de acogida beneficiarios recibieron su primer pago en los últimos 12 meses (antes de la fecha de la encuesta), en comparación con el 42 % de las PDI. En cambio, el 50 % de las PDI y el 32 % de los hogares de la población de acogida habían estado recibiendo transferencias durante más de tres años, lo que refleja su participación en programas a más largo plazo.

En el caso de la asistencia en especie, prácticamente todo el apoyo reportado fue reciente; alrededor del 90 % de los beneficiarios solo accedió al programa durante el año pasado (tanto para los hogares de acogida como para los venezolanos y las PDI).

4.1.5 ¿Existen diferencias en la calidad de la prestación de asistencia?

Alrededor de 7 de cada 10 hogares encuestados informan que recibieron el apoyo en especie a tiempo y sin diferencias estadísticamente significativas entre los grupos. Según se informa, los pagos en efectivo son menos puntuales para todos los grupos y, en algunos casos, ocurren con más de un mes de retraso. Es significativamente más probable que las personas venezolanas informen recibir pagos a tiempo (62 %) que las PDI (54 %) o los hogares de acogida (56 %). Entre los que no habían recibido pagos en efectivo a tiempo, el retraso fue típicamente de más de un mes y, a veces, más de tres meses (con 21 % de los casos

retrasados para la población de acogida, 28 % para las PDI y 33 % para las personas venezolanas, sin diferencias estadísticamente significativas entre los grupos). En cuanto a la asistencia en especie, las demoras muy largas fueron significativamente más comunes para las PDI que para los hogares de acogida; 49 % de las PDI que experimentaron retrasos en la recepción informaron de retrasos de más de tres meses, en comparación con el 15 % de los hogares de la población de acogida (para las personas venezolanas, la proporción fue del 31 %, pero la diferencia con respecto a los otros grupos no fue estadísticamente significativa).

En cuanto a la exactitud de los montos de transferencia, los hogares de PDI tenían significativamente menor probabilidad de informar que siempre recibían la cantidad correcta de pago en efectivo (56 %), en comparación con los hogares de acogida (70 %) o los hogares venezolanos (71 %), pero esto en parte parece ser porque los valores de transferencia de esquemas de rutina variaron mucho durante la pandemia, ya que a veces se combinaron con los pagos complementarios relacionados con la COVID-19. Solo una proporción relativamente baja de los hogares informó que la cantidad recibida era regular o siempre menor de lo que debería haber sido (menos del 10 % para asistencia monetaria y en especie, en los tres grupos).

La asistencia en efectivo se entrega o recauda principalmente en persona. Aunque los hogares de PDI y personas venezolanas tienen menor probabilidad de recibir pagos en efectivo en persona que los hogares de acogida, la entrega en persona es la modalidad más común en los tres grupos, seguida de recepción

por transferencia bancaria y transferencia a teléfonos celulares.²⁹ Estas transferencias electrónicas eran tan comunes o más comunes entre las personas venezolanas que entre las personas colombianas, probablemente como reflejo del hecho de que las personas venezolanas a menudo recibieron asistencia para programas relacionados con la COVID-19, que dependían más fuertemente de las transferencias digitales.³⁰

4.1.6 Más allá de las transferencias en efectivo y en especie: ¿existen diferencias en el acceso a una protección social más amplia?

La protección social en Colombia va más allá del dinero en efectivo y la asistencia en especie, e incluye el acceso tanto a la seguridad social como a los servicios sociales que protegen contra los riesgos del ciclo de vida y promueven el desarrollo humano. La tabla 3 muestra las dimensiones que consideramos.

Acceso a la seguridad social

Como se señaló anteriormente, el sistema de protección social colombiano se divide en componentes contributivo y no contributivo, y menos de la mitad de la población total contribuye a la seguridad social (Meléndez *et al.*, 2021). **En nuestra muestra, solo el 26 % de los empleados en general, y solo el 5% de las personas venezolanas empleadas contribuyen a la seguridad social,** reflejando tasas más bajas de empleo formal (discutidas más adelante en la sección 5). Al preguntarles sobre

el miembro del hogar que más dinero gana, solo 19% de las personas venezolanas reportaron cobertura, lo que es significativamente menor que las PDI (44 %) quienes, a su vez, tienen una cobertura significativamente menor que la población de acogida (51%). Por lo tanto, la mayor parte de la población vulnerable estudiada aquí no está cubierta por la protección social contributiva.

Acceso a la cobertura de salud

Colombia tiene una larga trayectoria de mejora del acceso al seguro social de salud y de avance hacia la cobertura universal de salud, a través de la expansión del sistema nacional de aseguramiento en salud (que incluye planes contributivos y no contributivos/subsidiados). Encontramos una marcada diferencia en la cobertura de salud entre los grupos, particularmente para los hogares venezolanos. **Mientras que más del 85 % de los hogares de acogida y de PDI reportan tener seguro médico, solo 25 % de los hogares venezolanos lo tienen.** Además, las barreras a la salud son significativamente mayores entre las personas venezolanas. Más de dos tercios (68 %) informan que no tienen acceso a atención médica, en comparación con el 47 % para la población de acogida y el 51 % para las PDI.

Acceso a la educación y al cuidado y educación para la primera infancia

Los hogares venezolanos con niños y niñas en edad escolar tienen una probabilidad significativamente menor de que sus hijos estén matriculados en la escuela (67 %) en

29 Interpretamos el recibo reportado de asistencia en especie por teléfono como un reflejo del hecho de que se les dijo a los hogares que reclamaran su asistencia por teléfono, o que recibieron un vale electrónico. La entrega de los beneficios en sí puede haber sido en persona, pero el aviso de su disponibilidad se llevó a cabo de forma remota.

30 También puede haber algunas diferencias en la disposición a recibir transferencias digitales, pero nuestros datos no permitieron una exploración representativa de esto.

Tabla 3 Protección social más allá de la asistencia monetaria y en especie

	Comunidad de Acogida	PDI	Personas venezolanas
Si tiene trabajo, la persona encuestada contribuye a la seguridad social	34 %	38 %	5 %
El miembro del hogar que más gana paga la seguridad social	51 %	44 %	19 %
Cubierto por el seguro de salud	86 %	88 %	25 %
Tipo de seguro, para aquellos con seguro de salud			
Contributivo	28 %	20 %	13 %
Subsidiado (EPS-S)	66 %	75 %	80 %
Otros	2 %	2 %	2 %
No sabe	5 %	3 %	5 %
Acceso a atención médica			
Sí	53 %	49 %	32 %
No	47 %	51 %	68 %
Educación			
Matrícula escolar	90 %	88 %	67 %
Matrícula en la educación para la primera infancia	32 %	39 %	30 %

Fuente: elaboración propia

Nota: el acceso a la atención médica significa que, cuando estaba enferma, la persona encuestada acudió a un médico o proveedor de servicios de salud y recibió atención médica. La matrícula escolar y la matrícula en la educación para la primera infancia se calculan solo para los hogares con niños o niñas de edad pertinente (5-17 años para la escuela, 5 años para la educación para la primera infancia).

comparación con la población de acogida (90 %) y las PDI (88 %). En cuanto a los servicios de cuidado, los hogares venezolanos también **tienen una probabilidad significativamente menor de tener acceso a servicios de cuidado de niños y niñas en comparación con las PDI, pero no con los hogares de acogida**. El acceso a la educación para la primera infancia es bajo entre todos los grupos (menos del 40 %).

4.1.7 ¿Cómo varían las barreras al acceso a la protección social por grupo?³¹

Como se mencionó anteriormente, Colombia tiene un sistema de información para identificar y dirigir programas sociales (a través del Sisbén). Para la mayoría de los programas de protección social focalizados según condiciones de vida,

31 Véanse los cuadros 4.4 y 4.5 del apéndice 1 para obtener detalles completos sobre los procesos de registro y las barreras de acceso.

los hogares primero necesitan registrarse en el Sisbén; entonces, la elegibilidad para los diferentes programas depende de su puntuación en el Sisbén, junto con otros requisitos, que varían según el programa y la entidad que lo provee.

La encuesta revela que las PDI viven en hogares que tienen una probabilidad significativamente mayor de estar registrados en el Sisbén (91 %) que la población de acogida (83 %) o las personas venezolanas (44 %).

Como se muestra en la figura 7, el gran número de personas venezolanas en hogares registrados en el Sisbén se debe en parte a arreglos mixtos de vida colombo-venezolana; cerca del 21 % de las personas venezolanas registradas en el Sisbén están en hogares solo venezolanos, lo que sugiere que el 23 % restante registrado en el Sisbén vive en hogares de nacionalidad mixta. Es significativamente más probable que las personas venezolanas hayan informado de dificultades para registrarse en el Sisbén que los hogares de acogida o de PDI, y también fueron mucho menos propensas a haber solicitado su inclusión en el Sisbén, sin aún haber sido registrados con éxito.

Cerca de la mitad de los beneficiarios de asistencia informaron que tuvieron que inscribirse en el programa que estaban recibiendo actualmente. Las PDI tienen mayor probabilidad de informar de la necesidad de registro que la población de acogida y las personas venezolanas, lo que es coherente con el proceso mediante el cual se ha desplegado asistencia social a las PDI durante la última década (para acceder a algunos programas, las PDI deben registrarse como víctimas de desplazamiento forzado en el RUV o el Sisbén).

Entre los que tuvieron que registrarse para programas, cerca de un tercio de la población de acogida y las PDI perciben que el proceso fue muy fácil o fácil. **Para los programas de asistencia**

en especie, las personas venezolanas tienen una probabilidad significativamente mayor de informar que el proceso fue muy fácil o fácil que las PDI o la población de acogida, lo que podría explicarse por las estrategias de búsqueda activa para encontrar y apoyar a este grupo. También es más probable que informen de recibir apoyo de otros para obtener acceso a beneficios en especie (aunque el apoyo al proceso de registro para transferencias monetarias es igualmente bajo en los tres grupos, entre 12 % y 15 % de las personas encuestadas). **La importancia de las redes de amigos, familiares y comunidades para establecer acceso a asistencia también se destacó** en las entrevistas cualitativas y los grupos focales, donde las personas venezolanas discutieron como “se enteraron” de otros individuos sobre cuándo y cómo registrarse para recibir beneficios.

Las dificultades con el proceso de registro se notificaron con mayor frecuencia para las transferencias monetarias: 44 % de los beneficiarios de la población de acogida que tuvieron que registrarse reportaron que el proceso fue difícil o muy difícil; esta proporción fue del 39 % para las PDI y 32 % para las personas venezolanas (aunque las diferencias no son estadísticamente significativas entre los grupos). En el caso de los programas en especie, 18 % de la población de acogida, 9 % de las PDI y 14 % de las personas venezolanas que recibían asistencia informaron haber experimentado dificultades con el proceso de registro. Las principales razones de las dificultades en el acceso a los programas monetarios varían según los grupos. **Para la población de acogida y las PDI, la razón principal son los largos retrasos en el proceso, mientras que las personas venezolanas mencionan predominantemente la falta de acceso a dispositivos tecnológicos para solicitar los beneficios monetarios.** En el caso de los beneficios en especie, una dificultad

sobresaliente para las personas venezolanas es que no entendían los requisitos. Esta fue también una queja importante entre las PDI, junto con el largo proceso y las largas distancias que debían recorrer para llegar a las oficinas de los proveedores de servicios.

La evidencia de los grupos focales y las EIC también sugiere que el acceso a la asistencia podría tomar más tiempo para las PDI que para las personas venezolanas debido a los requisitos administrativos necesarios para ser reconocidos como víctimas del conflicto armado. Estas demoras pueden ser particularmente pertinentes para la indemnización única en efectivo que las víctimas tienen derecho a recibir.

Son procesos que son muy lentos, ¿sí? Y son demorados. Tú sabes que acá, ese reconocimiento [como víctimas], puede tardar, en ocasiones, años, meses... años. Y de allí, hasta que se moviliza algún subsidio, o alguna respuesta. Pues, desde el nivel nacional, también puede pasar un tiempo considerable (EIC de respuesta a PDI, organismo no gubernamental, Cúcuta-CU22).

Durante las entrevistas en profundidad y los grupos focales, las personas venezolanas, las PDI y la población de acogida reportaron barreras similares para acceder a asistencia social, incluyendo las fechas de registro para programas con procesos de inscripción infrecuentes, falta de tiempo y recursos financieros para completar los procedimientos de registro (incluyendo el transporte a las oficinas del programa), y falta de información precisa sobre los requisitos y pasos necesarios para solicitar asistencia. **Las personas venezolanas mencionaron su falta de documentación como una barrera específica para obtener asistencia. Varias**

PDI mencionaron que el miedo a las repercusiones puede ser una barrera para buscar asistencia:

Yo también pienso que hay personas que no lo hacen por miedo, porque sienten que pueden seguir siendo víctimas y los pueden agredir (participante en el grupo focal para PDI beneficiarios, Bogotá).

En la encuesta se preguntó a los participantes si durante los últimos cinco años habían intentado solicitar un programa sin éxito. La mayoría de los casos se relacionaron con intentos de acceder a programas de transferencias monetarias del Gobierno como Familias en Acción, Colombia Mayor o Ingreso Solidario. Las personas venezolanas tienen menor probabilidad de informar que intentaron y no lograron acceder a un programa (28 %), que la población de acogida (41 %) y las PDI (46 %). **Entre las personas venezolanas, la falta de documentación requerida es la razón principal por la que informan no haber recibido el programa que solicitaron.** Las razones reportadas por los hogares de acogida y PDI son más variadas (incluyendo no tener los documentos necesarios, que el proceso no era claro o que el registro era en línea y carecían de acceso a un dispositivo digital), sin ninguna razón que dominara al resto.

En el anexo 1 presentamos versiones adicionales (A y B) de los cuadros 4.4 y 4.5, centradas en los beneficiarios de dos programas específicos: Familias en Acción e Ingreso Solidario.

En general, los resultados por programa sugieren que el registro para Familias en Acción fue significativamente más fácil para las PDI que para los hogares de acogida. Las razones de los problemas de registro se referían a demoras, la ubicación remota de las oficinas y falta de acceso

a la tecnología. Para Ingreso Solidario no hubo diferencias estadísticamente significativas entre los grupos en las dificultades de registro; las barreras comunes para todos fueron demoras, limitaciones físicas al requerir que algunas de las personas elegibles para recibir asistencia fueran a oficinas y falta de claridad durante el proceso.

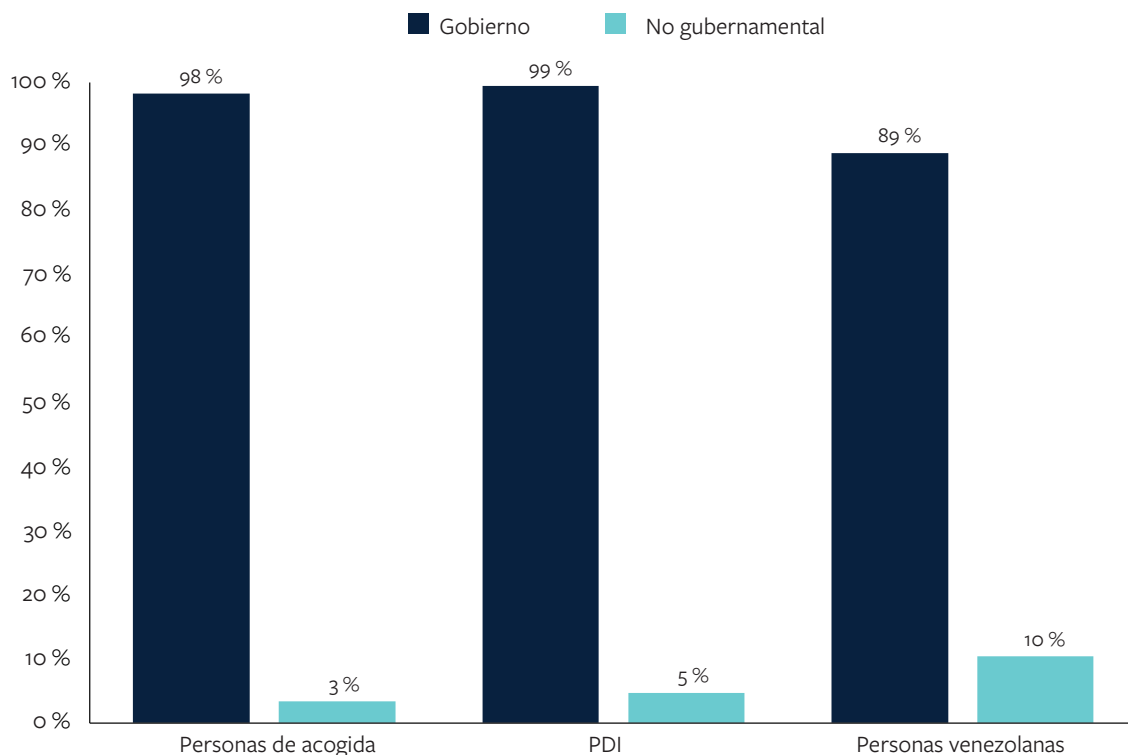
En la encuesta también se preguntó a las personas si habían oído hablar de un conjunto de programas gubernamentales y no gubernamentales. Encontramos que los programas gubernamentales son mucho más conocidos que los programas no gubernamentales, como se muestra en la figura 9. Aunque el conocimiento de los programas gubernamentales es ligeramente menor entre

las personas venezolanas, sigue siendo alto: 89 % de este grupo informa conocer al menos un programa gubernamental, en comparación con el 98 % de la población de acogida y el 99 % de las PDI (para más detalles, véase el cuadro 4.6 en el anexo 1). El programa más conocido entre los encuestados (sin diferencias significativas entre grupos) es Ingreso Solidario.

4.2 ¿Cuál es el estado actual de alineación o integración?

Como se indica en la sección 1, un objetivo fundamental de este documento es no solo analizar el acceso de facto a la asistencia gubernamental y humanitaria para las personas

Figura 9 Conocimiento del programa de asistencia, por proveedor



Fuente: elaborada por los autores utilizando datos de nuestra encuesta de barrios de bajos ingresos en Bogotá y Cúcuta.

desplazadas, sino también explorar la integración entre estos sistemas. Como se muestra en la figura 10, del Marco Analítico del proyecto (Lowe *et al.*, de próxima aparición), analizamos el estado actual de alineación o integración entre la asistencia humanitaria y la protección social en términos de política pública, diseño de programas y administración, con diversos posibles “puntos de conexión” en cada uno de esos tres niveles.

4.2.1 Integración en la provisión para PDI

Como se indica en la sección 3.2.2, existe un amplio marco legal y operacional para que el gobierno colombiano ayude a las PDI, tanto inmediatamente después de su desplazamiento como a largo plazo. La oferta de programas de las agencias humanitarias internacionales para las PDI

es sustancialmente menor que aquella dirigida a las personas venezolanas, y solo unas pocas PDI en nuestra encuesta informaron haber recibido asistencia no gubernamental. Como resultado de esta respuesta internacional más pequeña, surgieron pocos ejemplos de organismos internacionales que integraban o alineaban la oferta de programas para las PDI con los sistemas gubernamentales. Los actores internacionales consideran al gobierno colombiano como el principal actor responsable de los programas de asistencia a las PDI. Como resultado, surgieron ejemplos de integración entre los sistemas, principalmente en relación con los niveles de políticas públicas y administración, más que con el diseño de programas.

Figura 10 Enfoques para integrar la protección social y la asistencia humanitaria



Fuente: Lowe *et al.* (de próxima aparición), basándose en Seyfert *et al.* (2019) y Barca (2019).

Vínculos a nivel de política pública

El nivel de política pública está plenamente integrado, ya que existe una respuesta dirigida por el sistema nacional con funciones claras para las organizaciones gubernamentales y no gubernamentales en la respuesta a las PDI. Los EIC mencionan un modelo de respuesta inmediata al desplazamiento interno que describe los protocolos a seguir una vez que este se produce. Esta guía describe los roles, responsabilidades y vías de acción que cada actor debe tomar en tales casos y designa al Gobierno colombiano como el que tiene la responsabilidad principal.

Todo articulado a los indicadores del Plan de Acción y el Plan Operativo. Nada está fuera de eso. Si nosotros tenemos atención a... a niños víctimas del conflicto, lógicamente, con Save The Children, adelantamos las acciones. Secretaría de Educación departamental y municipal, de cada uno de los entes territoriales (KII sobre respuesta a PDI, organismo gubernamental de Cúcuta-CU23).

En el plano de la política pública, los informantes clave también señalan la importancia de los mecanismos de coordinación entre las organizaciones gubernamentales y no gubernamentales a nivel local. Algunos de estos mecanismos han estado funcionando durante más de cinco años con el objetivo de coordinar la respuesta a las necesidades de las PDI.

Es la coordinación de un espacio, donde se encuentra el pleno de la cooperación internacional en Norte de Santander; aunque esta misma dinámica se replica, también, en otros departamentos del país. Coordinamos, desde el componente humanitario, las respuestas en emergencias. En cualquiera de estas dos emergencias: en conflicto o en

desastre. Entonces, ¿cómo respondemos nosotros? Nosotros tenemos un espacio, que se llama ELC: Equipo Local de Coordinación. En este momento hay alrededor de treinta organizaciones de cooperación internacional, entre agencias de Naciones Unidas y otras ONG, y cooperantes. Estas treinta nos organizamos, y cuando existe una emergencia, nosotros... en articulación con la institucionalidad (respuesta de KII DPI, organismo no gubernamental, Cúcuta-CU22).

Por último, vale la pena señalar que, históricamente, ha habido –y sigue habiendo, de manera limitada– algún grado de integración entre la financiación nacional e internacional. Si bien la mayor parte de la asistencia del gobierno a las PDI ha sido financiada a nivel nacional, en algunos casos el presupuesto para ello ha sido reforzado por actores internacionales. Hay casos en los que los fondos internacionales se ejecutan a través de canales estatales. Esta integración se utiliza principalmente para ayudar al Gobierno a ampliar su cobertura, pero también para crear capacidad institucional, beneficiando a la población desplazada y de acogida. Esta es también la percepción de algunos beneficiarios del programa. Cuando se les preguntó acerca de la fuente de financiamiento para los programas que estaban recibiendo, 14 % de las PDI que se beneficiaban de asistencia monetaria creían que la financiación provenía de organismos de las Naciones Unidas (en comparación con el 11 % de las personas venezolanas y el 6 % de la población de acogida). La contribución de los actores internacionales también fue reconocida en los grupos focales y en las entrevistas en profundidad, aunque hubo una fuerte sensación general de que el Gobierno colombiano tenía la responsabilidad primordial de proporcionar asistencia social y protección a las PDI.

Integración de los sistemas administrativos

Según el marco, la integración de los sistemas administrativos puede clasificarse mejor como *piggybacking*³². Hay evidencia de colaboración mediante el intercambio de bases de datos de hogares asistidos. Al igual que en el caso de las personas venezolanas, hay casos en que las agencias no gubernamentales comparten bases de datos con el gobierno y viceversa para mejorar los mecanismos de focalización y los canales de referencia. Hay varios casos en los que la capacidad del Estado es insuficiente para responder a las necesidades y los organismos internacionales complementan la respuesta principalmente a través de asistencia en especie.

Cuando son casos de auxilio de arrendamiento, intercambiamos bases de datos con ellos. Y ellos nos apoyan. Entonces, el escenario de coordinación de eso es el Equipo Local de Coordinación (KII de respuesta a PDI, organismo gubernamental, Cúcuta-CU21).

Además de las bases de datos compartidas, los informantes clave identificaron casos en los que organismos gubernamentales y no gubernamentales comparten información sobre cuestiones de seguridad en todo el país, comunidades que necesitan apoyo y otros insumos para el diseño y la ejecución de programas. Uno de los principales ejemplos de esta integración se da a través del Observatorio de la Unidad para las Víctimas (la plataforma de observación de la Unidad de Víctimas), donde la información procedente de diferentes fuentes de datos se centraliza y se utiliza para mejorar el apoyo a las PDI y otras víctimas del conflicto armado.

En general, parece que la integración de los sistemas nacionales e internacionales para ayudar a las PDI está relacionada principalmente con la respuesta inmediata a los desplazamientos, con menos evidencia de integración para atender las necesidades de mediano y largo plazo de las PDI; esta responsabilidad está firmemente asignada al Gobierno, con una participación limitada de los organismos internacionales.

4.2.2 Integración en la provisión para personas venezolanas desplazadas

Con respecto a la asistencia a las personas venezolanas, encontramos ejemplos de integración entre el gobierno y las respuestas humanitarias internacionales en las tres dimensiones, aunque el Gobierno lidera la mayor parte de la respuesta, con agencias no gubernamentales que proveen asistencia técnica, financiamiento y otra ayuda para el gobierno colombiano con menor protagonismo directo.

Integración a nivel de política pública

En primer lugar, en lo que respecta a la política pública, el alcance de la integración se sitúa en algún punto entre el *piggybacking* y la plena integración, según el marco de la figura 10.

En algunos casos, la respuesta humanitaria utiliza elementos del sistema nacional para coordinar la acción, mientras que en otros la respuesta está integrada en el sistema nacional de protección social.

Los EIC señalan la existencia de frecuentes reuniones de coordinación entre organismos para articular sus estrategias, así como de

32 Se refiere a la sumatoria de esfuerzos por parte de diferentes actores, en este caso particular, al funcionamiento de una política pública con base en una estrategia global ya definida.

grupos de coordinación que ayudan a alinear el trabajo realizado por varias organizaciones. Estas reuniones se celebran en los planos nacional y local, y reúnen a organismos gubernamentales y no gubernamentales. Las reuniones de coordinación han sido dirigidas, entre otras, por el Grupo Transferencias Monetarias (GTM), GIFMM, Mesas Migratorias y Puestos de Mando Unificados. Los informantes clave sugieren que estos espacios han sido útiles para mejorar la respuesta a las personas venezolanas.

En segundo lugar, los informantes clave señalan que el marco jurídico (por ejemplo, memorandos de entendimiento, el Marco de Cooperación de las Naciones Unidas y las directrices gubernamentales sobre transferencias monetarias) ha permitido y facilitado la integración entre los organismos humanitarios y los programas de protección social. Este marco jurídico se ha desarrollado dentro de esfuerzos institucionales más amplios para coordinar la labor de los organismos multilaterales y la ayuda bilateral del gobierno en el país. En ciudades como Bogotá y Cúcuta, se han consolidado vínculos mediante directrices que definen los parámetros, condiciones y objetivos de la cooperación entre el Estado y diversos organismos no gubernamentales.

Los programas de transferencias monetarias y el papel de la ayuda humanitaria nunca es reemplazar la posición del Gobierno nacional. Siempre es complementar y apoyar. Entonces, digamos que, existe un grado de colaboración muy, muy, muy importante entre... entre nosotros y el Gobierno, porque... Pues, empezando que ellos... para armonizar los sistemas, hicieron los... pues, las directrices de transferencias monetarias (KII de respuesta a la población venezolana, organismo no gubernamental, Bogotá-BOGo2).

A nivel de políticas, los EIC de organismos gubernamentales y no gubernamentales mencionaron la asistencia técnica prestada por los organismos humanitarios a los gobiernos locales para ayudarles a mejorar su programación y la gestión de la crisis venezolana. Un ejemplo concreto es la elaboración de planes de contingencia en las zonas fronterizas desde el comienzo de la pandemia de COVID-19.

Las organizaciones humanitarias brindan asistencia técnica a los gobiernos locales para que en su Plan de Desarrollo Territorial incluyan acciones y presupuesto para la población migrante, de tal forma que, posteriormente, se puedan generar espacios de formación y trabajo para acompañar la formulación de los Planes Integrales de Gestión Migratoria Local (KII de respuesta a la población venezolana, agencia no gubernamental, Cúcuta-CUo4).

Por último, hay ejemplos de una integración más estrecha de los mecanismos de financiación, con fondos internacionales que anteriormente habrían sido utilizados por organismos internacionales canalizados hacia el sistema de protección social del gobierno. Esta integración ha permitido al gobierno expandir la población que apoya, y a los organismos internacionales capitalizar la infraestructura existente para facilitar la entrega de ayuda. Este tipo de integración ha beneficiado tanto a la población venezolana como de acogida, ya que, por ejemplo, los fondos internacionales pueden ser utilizados para cubrir los hogares venezolanos, permitiendo que el gobierno local desplace parte de su gasto a otros hogares.

Viene PMA y quiere suscribir un convenio con la gobernación para darnos, no sé, 10 mil o 15 mil cupos de alimentación para migrantes y esa y esa alimentación que teníamos que estaba pagando la gobernación pues se pague para

más niños colombianos que están también por fuera del sistema de alimentación escolar (KII de respuesta a la población venezolana, agencia gubernamental, Cúcuta-CU03).

Integración en el diseño de programas

En cuanto al diseño de programas, las EIC mencionan dos puntos de conexión específicos entre el gobierno y los actores humanitarios: diseño de transferencias alineado y criterios de focalización compartidos. Como se describe a continuación, el enfoque en el diseño de programas está en camino de una integración completa en estos dos puntos de conexión específicos.

Las EIC de los organismos gubernamentales y no gubernamentales identificaron las directrices gubernamentales sobre el diseño de las transferencias monetarias (Gobierno de Colombia, 2020) como un punto de conexión clave. Estas directrices fueron formuladas por el Gobierno para regular el tamaño de las transferencias realizadas por organismos no gubernamentales y para alinear la asistencia humanitaria con el sistema de protección social existente. Las directrices también alientan el uso de condiciones relacionadas con educación y salud, similares a las de los programas nacionales y alientan a la comunidad internacional a dedicar entre 25 y 30 % de su presupuesto a apoyar a las comunidades de acogida vulnerables.

Al momento, por ejemplo, que nosotros queremos hacer asistencia humanitaria, que entramos, que fue muy difícil convencer al Estado colombiano de poder hacer transferencias humanitarias; pero, una vez empezamos a hacerlo, pues es ahí donde salieron con directrices del Gobierno. Y, es ahí donde buscaron y dicen: “Pues

se tienen que alinear con el sistema de protección social”. Entonces, de alguna forma, sí querían que nosotros siguiéramos los sistemas de protección social, las reglas de corresponsabilidad, que ellos llaman transferencias condicionadas. Y montos que sean muy cercanos (KII de respuesta a la población venezolana, organismo no gubernamental, Colombia-COLO5).

Hemos logrado una excelente articulación con el Grupo Interagencial; y además, memorandos de entendimiento bilaterales, para diferentes acciones: entrega de transferencias, de asistencia técnica, por ejemplo, USAID, OIM, son los que nos vienen acompañando para la conformación de la Comisión Intersectorial Distrital. Y, los consorcios de transferencias, (KII de respuesta a la población venezolana, agencia gubernamental, Bogotá-BOGO4).

Con respecto a los criterios de focalización de beneficiarios, había ejemplos de organizaciones no gubernamentales que escogieron su público objetivo del programa aplicando los criterios de vulnerabilidad de los programas gubernamentales de protección social (que se examinan más adelante, en relación con los mecanismos vinculados de selección de beneficiarios).

Integración de los sistemas administrativos

En cuanto a la administración, varios organismos internacionales han comenzado a apoyarse o a integrarse plenamente con los sistemas gubernamentales. Las EIC informan de algunos casos en los que el gobierno y los organismos humanitarios han compartido bases de datos de beneficiarios. Uno de los principales objetivos de esta estrategia es dirigirse mejor a quienes lo necesitan, en particular a las personas venezolanas que podrían no estar registradas en todas las

bases de datos. Un ejemplo importante de estos vínculos es compartir la base de datos Sisbén administrada por el Departamento Nacional de Planeación (DNP) con el PMA para mejorar la identificación de personas venezolanas y miembros de la comunidad de acogida necesitados en Arauca como parte de un programa piloto de asistencia alimentaria (entregado a 46 000 beneficiarios mediante transferencias monetarias, y a 25 000 personas a través de cestas de alimentos, donde el dinero en efectivo era menos factible) (PMA, 2021).

Además de alinear los sistemas de focalización, se han realizado esfuerzos para integrar los canales de remisión entre los organismos humanitarios y los gobiernos locales. Tanto en Bogotá como en Cúcuta, algunas agencias humanitarias reciben remisiones para atender a poblaciones que no están cubiertas por la programación del gobierno local.

A nivel local, lo que se hace, es que se reciben referenciamientos. Como el Gobierno no tiene, como tal, un programa de transferencias monetarias, nosotros recibimos referencia de casos, de parte de las alcaldías locales, que necesitan apoyo para alojamiento, que necesitan apoyo en... monetario. Entonces, digamos que el ACNUR recibe ahí la... el apoyo de ellos. (KII de respuesta a las personas venezolanas, organismo no gubernamental, Bogotá-BOGO2).

Por último, se ha realizado al menos un esfuerzo para realizar evaluaciones en conjunto, con una propuesta del gobierno nacional para evaluar una intervención piloto implementada en colaboración con una organización internacional. En este caso, la organización internacional recibió bases de datos de beneficiarios del gobierno para entregar transferencias monetarias y en especie, que el gobierno, a su vez, propuso evaluar.

Lo que si se ha previsto entonces es hacer una evaluación [...] con el gobierno [...] DNP, Prosperidad Social hicieron una propuesta de realizar una evaluación de procesos y resultados del piloto y esto es muy interesante porque todo estos hallazgos en términos de bases de datos va a alimentar al estado [...] Entonces el gobierno nos propuso dos evaluaciones, una que es la que te menciono de resultados y operaciones del piloto, y otra que es una [...] evaluación de impacto de las transferencias extraordinarias de Familias en Acción. Recuerda que nosotros siempre estamos pegados a lo que hace el estado, entonces si logramos [...] nos van a poder dar elementos para para decir esto funciona, sigámoslo haciendo, qué no funciona (respuesta de KII sobre población venezolana, organismo no gubernamental, Colombia-COLO2).

En conclusión, se han realizado varios esfuerzos de integración tanto a nivel nacional como local, y existe una clara tendencia a experimentar con una alineación más estrecha o incluso la integración plena de los sistemas nacionales e internacionales. Sin embargo, muchos de estos esfuerzos han sido *ad hoc* y aún no se han consolidado en un marco de política migratoria más amplio (aunque se están realizando algunos esfuerzos para proporcionar estabilidad a más largo plazo: véase la sección 5, por ejemplo, en relación con el Estatuto Temporal de Protección para las personas venezolanas). También parece haber una brecha entre el estado actual de integración descrito por informantes clave y la experiencia de las personas venezolanas desplazadas que participaron en las entrevistas y grupos focales. Aunque no se le hicieron preguntas sobre la integración entre la asistencia humanitaria y la protección social directamente a las personas venezolanas, hubo una sensación general de falta de integración a través de los

programas a los que ellas pueden acceder. Los participantes se quejaron de que las rutas de acceso y los requisitos de elegibilidad a menudo no son claros y que es difícil encontrar información confiable y completa sobre los programas y cómo acceder a ellos.

4.3 ¿Qué factores y procesos llevaron al estado actual de alineación o integración?

Nuestra investigación también exploró los factores, procesos y eventos clave que han facilitado, acelerado o profundizado los vínculos entre el gobierno y los sistemas humanitarios.

La urgencia y magnitud de la crisis venezolana desbordaron la capacidad local

Un factor destacado por las EIC está relacionado con la magnitud de la crisis venezolana y la dificultad que el gobierno colombiano enfrentó para responder adecuadamente a ella por sí solo. Aunque el gobierno tomó la iniciativa para hacer frente a la crisis, excedió sus capacidades y recursos disponibles, obligándolo a solicitar asistencia adicional. La magnitud de la crisis fue particularmente apremiante en Norte de Santander, donde las personas venezolanas inundaron las calles y donde los programas sociales carecían de recursos para atender el creciente número de personas que necesitaban asistencia. Frente a esta situación, diferentes actores, incluyendo organismos internacionales y gobiernos locales, comenzaron esfuerzos conjuntos para ayudar a enfrentar la crisis.

Entonces cuando uno tiene el problema tan encima pues se ve obligado a hacer transiciones hacia algunas soluciones pero yo creo que ha sido el trabajo de campo y la magnitud de la crisis la que ha hecho en Norte de Santander se

tengan que encontrar soluciones innovadoras y rápidas y luego a nivel nacional hacer como los ajustes, ósea como que el trabajo y la crisis en terreno nos lleva a ser más rápidos y a intentar pilotear algunos modelos para para luego encontrar programas nacionales que establezcan o le den un marco jurídico a esa situación (KII de respuesta a la población venezolana, organismo gubernamental, Cúcuta-CU03).

El Gobierno tiene la voluntad política de hacer frente a la crisis y cooperar

Ante las abrumadoras necesidades de la crisis y las limitaciones de capacidad, el Gobierno colombiano ha demostrado una amplia voluntad política para desarrollar marcos legales y políticos para la respuesta a la población venezolana y para colaborar con diferentes agencias. Esta voluntad política ha sido un segundo factor importante para facilitar tanto el aumento de los vínculos entre los sistemas de respuesta nacionales e internacionales, como la mayor integración de las personas venezolanas en los sistemas de protección social del gobierno.

...si hay una voluntad política importante y un presupuesto muy importante que destinó el presidente y el Ministerio de Hacienda a todo este tema de venezolanos (KII de respuesta a la población venezolana, agencia no gubernamental, Bogotá-BOG01).

La naturaleza y el alcance de la voluntad política de aceptar y apoyar a las personas venezolanas desplazadas que ha mostrado el gobierno colombiano se ha caracterizado como excepcional en comparación con otros gobiernos del mundo (ACNUR-OIM, 2021). Según el documento de estrategia gubernamental para la respuesta a la población venezolana (CONPES 3950), la justificación oficial para este enfoque de política

se relaciona con los beneficios económicos potenciales que se pueden obtener de una migración bien gestionada. El documento destaca las ventajas económicas que la migración puede aportar tanto para el país de acogida como para el país de origen de las personas migrantes, citando tanto el análisis interno del gobierno como los estudios de organizaciones internacionales que estiman los potenciales impactos positivos de la afluencia venezolana sobre la productividad económica, el mercado laboral, el consumo y los niveles de inversión de Colombia. La realización de estos beneficios depende de la integración exitosa de las personas venezolanas en la economía colombiana, lo que a su vez requiere una respuesta política estratégica con una visión a largo plazo.

Por lo tanto, en el papel el caso económico se presenta como un factor clave de la respuesta del gobierno a la afluencia venezolana. Sin embargo, en la práctica es probable que haya múltiples factores detrás de la voluntad del gobierno de apoyar a las personas venezolanas a través de sistemas gubernamentales (incluida la larga historia de movilidad y complejas relaciones políticas entre ambos países y sus similitudes culturales y lingüísticas), y es difícil evaluar el peso relativo de estas diferentes influencias.

Las ONG comprendieron la importancia de la integración con los sistemas locales, dado el horizonte a largo plazo de la crisis venezolana.

Las organizaciones no gubernamentales también han demostrado su voluntad de apoyar y complementar los programas ofrecidos por el Gobierno colombiano y enfatizan que esta voluntad deriva de la necesidad de evitar la duplicación y la competencia. Los informantes clave indican que este sentido general de apoyo a la integración entre la protección social y la

asistencia humanitaria está en parte impulsado por el reconocimiento de que muchas personas venezolanas no están en el país temporalmente, pero que probablemente permanecerán a largo plazo. Esta lógica puede aplicarse igualmente a la respuesta a las PDI, donde muchas víctimas han sido desplazadas durante décadas, haciendo más lógica una respuesta dirigida a nivel nacional, con organismos internacionales que apoyan y fortalecen los sistemas permanentes.

La política general progresiva del gobierno hacia las poblaciones desplazadas proporcionó un marco para la acción conjunta para promover el cumplimiento de sus derechos

El caso colombiano también ilustra que los incentivos para integrar la asistencia humanitaria internacional con la programación gubernamental de protección social son más fuertes cuando existe una política general coherente y progresiva hacia los derechos y la residencia de las personas desplazadas. En el caso de la respuesta a las PDI, la existencia de un marco jurídico y político –amplio y muy elogiado– para atender las necesidades de las PDI ha sido un factor importante que explica la voluntad de los organismos internacionales de reforzar la respuesta nacional. En relación con la afluencia venezolana, varios informantes clave destacaron el papel de las leyes y políticas gubernamentales para regularizar la estancia de las personas migrantes venezolanas en Colombia, facilitando los vínculos entre organizaciones gubernamentales y no gubernamentales. El acontecimiento más reciente e importante es el Estatuto Temporal de Protección para las personas venezolanas, en virtud del cual algunos organismos humanitarios han comenzado a cooperar con el sistema de protección social, prestando apoyo y asistencia técnica (por ejemplo, el apoyo a la recopilación y el registro

de datos). Al menos en teoría, esta política de migración más amplia y progresiva proporciona un papel definido para la asistencia humanitaria, mientras que tal asistencia puede ser necesaria inmediatamente después del desplazamiento, existe la expectativa de que no será necesaria indefinidamente, ya que las personas desplazadas (al menos en el papel) tendrán acceso a derechos y oportunidades que les permitan reconstruir sus vidas de manera efectiva.

Otro, es... pues el acceso a la documentación, que también está incluido dentro del Estatuto. Entonces, digamos que eso también permitirá que ellos puedan integrarse de una mejor manera, a derechos como: la salud, el trabajo, la educación; y, que puedan... pues, progresivamente, generar ingresos, para que puedan... reducir esa dependencia que tienen de las asistencias humanitarias (KII de respuesta a la población venezolana, agencia gubernamental, Bogotá-BOGO4).

La aparición/designación de un actor coordinador claro fue clave para integrar los sistemas

Un componente clave para integrar la asistencia humanitaria y la protección social ha sido el establecimiento y el apoyo de un centro de coordinación claro. Con respecto a las PDI, esta función se ha delegado legal y prácticamente en la UARIV, que dirige y coordina acciones para servir a las víctimas del conflicto. Esta coordinación también entraña la facilitación de las relaciones entre las organizaciones gubernamentales y no gubernamentales para prevenir y prestar asistencia en situaciones de emergencia humanitaria. Con respecto a la respuesta para la población venezolana, algunas entrevistas sugieren que existe un alto grado de reconocimiento de que el Gobierno colombiano desempeña el papel

central en la respuesta a la afluencia venezolana, con otras agencias apoyando y complementando al Estado a través de un sistema de respuesta coordinada, como se discutió anteriormente.

Los gobiernos locales/subnacionales tomaron la iniciativa de incorporar a las personas venezolanas en sus planes de desarrollo

Los informantes clave destacaron la influencia de los gobiernos locales y sus procesos de planificación en la determinación del grado en que el sistema de protección social se utiliza para ayudar a las poblaciones desplazadas. Por ejemplo, los gobiernos locales han hecho mayores esfuerzos para incluir metas relacionadas con el apoyo a las personas venezolanas en sus planes de desarrollo local. Algunos informantes clave argumentan que esta inclusión facilita la integración de las personas venezolanas en el sistema de protección social, así como la integración entre la respuesta humanitaria y la protección social, facilitando la asignación de recursos públicos para alcanzar las metas formuladas en los planes.

Creo que, la fortaleza ... es... el carácter vinculante que tiene el tema, en este momento. Digamos, que haga parte del... de una meta sectorial, plan de desarrollo, digamos nos... y que tengamos metas... nos da un piso vinculante, desde el plan de desarrollo. ... era... más bien, unas acciones, en el marco de un servicio de emergencia. Esto ya nos obliga a que tengamos presupuesto ... en el Distrito, eso se haya concretado en un proyecto específico: es el proyecto 7730, de atención de personas en flujos migratorios mixtos en las 20 localidades, con un presupuesto no muy grande; pero, nos ha permitido, pues, por lo menos, desde

allí, avanzar (KII de respuesta a personas venezolanas, organismo gubernamental, Bogotá-BOGo4).

Por otra parte, los informantes clave también destacan que la reticencia de los gobiernos locales (a veces basada en mantener el statu quo, y a veces basada en limitaciones legales o preocupaciones electorales/de popularidad) también puede obstaculizar la prestación de asistencia a las personas venezolanas a través del sistema de protección social.

Incidir para que la población migrante sea incluida en varios programas de asistencia... a población vulnerable, ¿ya? Sí, que hay obstáculos, lo que sea. Bueno, pero que quede. Hoy en día, en la mayoría, no está. Y hay limitaciones legales, o... o, incluso, consuetudinarias, más... “Nunca lo hemos hecho, no lo vamos a hacer ahora” (KII de respuesta a la población venezolana, organismo gubernamental, Colombia-COLO1).

La crisis de COVID-19 generó una necesidad urgente de una respuesta de protección social mejorada e inmediata

Por último, la crisis generada por la pandemia de COVID-19 aceleró y facilitó vínculos más estrechos entre la protección social y la asistencia humanitaria debido a la necesidad de respuestas inmediatas. Algunas de las medidas adoptadas en respuesta a la emergencia incluyeron el intercambio de bases de datos, una mayor cobertura de ciertos programas, canales de remisión compartidos, un aumento de los presupuestos para la asistencia social y una mayor coordinación entre los organismos y dentro de ellos.

Entonces al final la pandemia ha servido para converger datos, para empezar a pensar en algo mucho más integrado y hemos dado pasos importantísimos, pero todavía falta ¿sí? Entonces, esa divergencia yo no me atrevo a decir que sea únicamente con cooperación sino al interior mismo de los programas sociales (KII de respuesta a la población venezolana, organismo gubernamental, Bogotá-BOGo1).

5 Resultados del enfoque de asistencia

En esta sección se examinan los resultados de los enfoques actuales para ayudar a las poblaciones afectadas por el desplazamiento. En primer lugar, nos fijamos en los resultados de los propios hogares venezolanos, de PDI y de la población de acogida, y en la contribución potencial de la asistencia (principalmente a través de programas gubernamentales) a estos resultados (sección 5.1). A continuación, exploramos las perspectivas de los interesados gubernamentales y del sector humanitario en general, centrándose en los beneficios y desventajas que asocian con los esfuerzos para integrarse con los sistemas gubernamentales para la prestación de asistencia (sección 5.2).

5.1 Evidencia de resultados para las comunidades afectadas y el rol de la asistencia social

En esta investigación, analizamos los resultados socioeconómicos de las comunidades afectadas por el desplazamiento, centrándonos en las necesidades básicas y el bienestar; la agencia económica a largo plazo y la cohesión social.³³ Para cada conjunto de resultados, exploramos la contribución potencial de la prestación de asistencia a estos resultados. Nos centramos en el papel de la prestación de protección social, ya que la mayoría de los beneficiarios de la asistencia fueron apoyados por programas gubernamentales y el tamaño de la muestra que recibía asistencia

no gubernamental era demasiado pequeño para compararlo con los programas gubernamentales. Sin embargo, cuando la investigación cualitativa ha puesto de manifiesto las diferentes repercusiones de la ayuda gubernamental frente a la no gubernamental y de los sistemas paralelos frente a los más integrados, estas se mencionan.

5.1.1 Necesidades básicas y bienestar

Nuestra encuesta encontró que, para la mayoría de los resultados relacionados con las necesidades básicas, las personas venezolanas están mucho peor que las PDI y la población de acogida. Es significativamente

menos probable que las personas venezolanas tengan acceso a agua potable (95 %) o sistemas de alcantarillado (83 %), frente al acceso casi universal de las PDI y los hogares de acogida (véase el cuadro 5.1 del anexo 1 para más detalles). Es significativamente más probable que las personas venezolanas vivan en condiciones de hacinamiento (44 %) que las PDI (27 %) o los hogares de acogida (18 %). El acceso de las PDI a vivienda es similar al de los hogares de acogida en términos de condiciones de vivienda, acceso a electricidad, agua potable y sistemas de alcantarillado. Sin embargo, son más desfavorecidos que las de la población de acogida en términos de hacinamiento y acceso a Internet. Además, las PDI están peor que la población venezolana y de acogida en términos de seguridad

³³ Calculamos y comparamos los resultados promedio para las poblaciones venezolana, de PDI y de acogida en base al estado de nuestros encuestados; sin embargo, es importante notar en la práctica que hay solapamientos significativos entre estas comunidades.

alimentaria³⁴ (el índice de inseguridad alimentaria es de 3,94 para las PDI, comparado con 3,34 para la población de acogida y 3,66 para las personas venezolanas; estas diferencias entre los grupos son estadísticamente significativas).

La desventaja observada en las necesidades básicas insatisfechas de las personas venezolanas en comparación con la población de acogida y las PDI contrasta con su autopercepción más positiva de bienestar.

Las personas venezolanas encuestadas reportan una mayor satisfacción con la vida que las PDI y niveles similares a los hogares de acogida. También son significativamente menos propensas que las PDI a reportar resultados emocionales negativos, como estar nerviosos o sentir que no pueden controlar ciertos aspectos de sus vidas. No hay diferencias estadísticamente significativas en la satisfacción con la vida o en los resultados emocionales negativos entre las personas encuestadas de la población de acogida y las PDI.

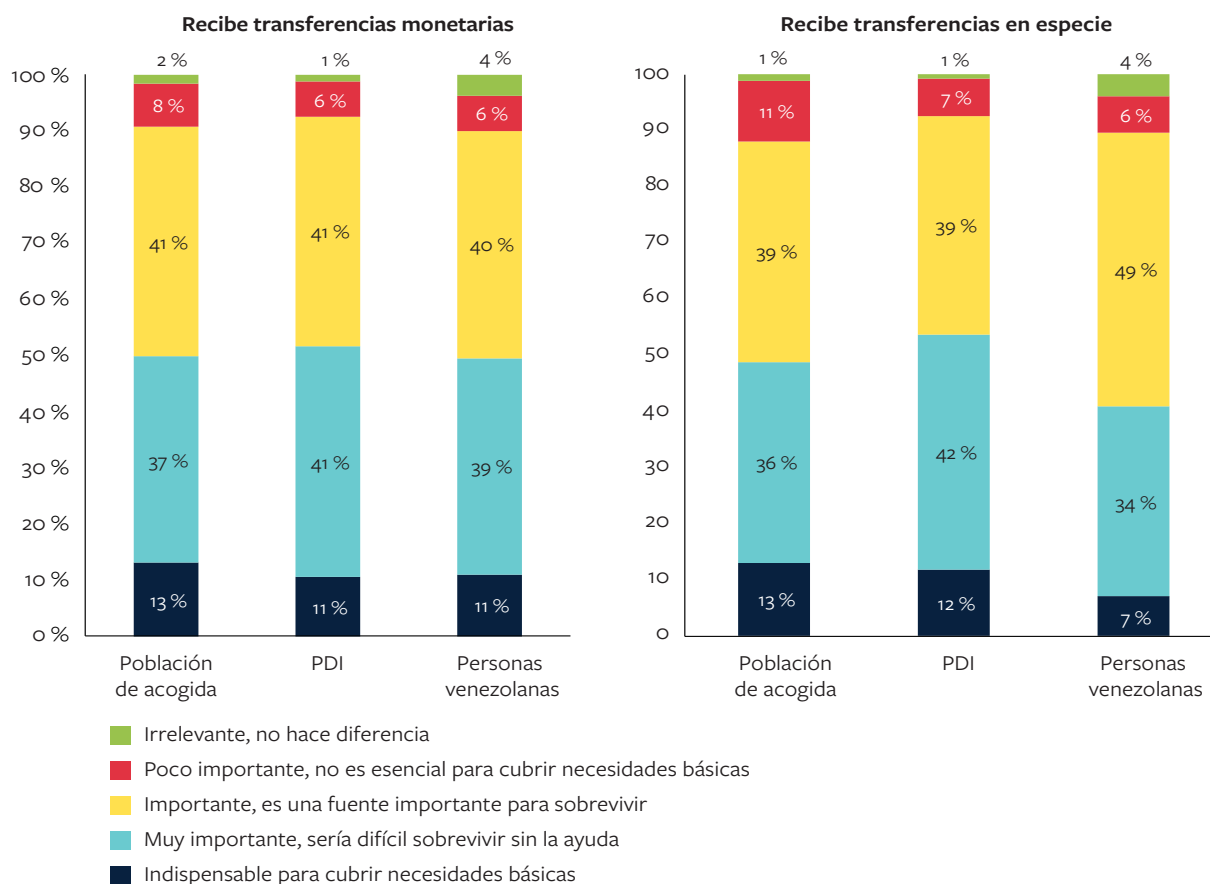
En términos de salud, dos tercios de las personas venezolanas encuestadas reportan tener una salud muy buena o buena, un nivel significativamente más alto que la población de acogida (60 %) o las PDI (51 %). En contraste, las PDI son significativamente más propensas a reportar un estado de salud bueno o malo que la población de acogida y las personas venezolanas: 42 % de las PDI reportan un estado de salud bueno (comparado con el 36 % para la población de acogida y el 32 % para las personas venezolanas), y 7 % reportan mala salud (comparado con el 4 % para la población de acogida y el 2 % para las personas venezolanas).

El rol de la prestación de protección social en la satisfacción de las necesidades básicas y la promoción del bienestar de las poblaciones afectadas por el desplazamiento

Estudios anteriores han encontrado que los programas de asistencia del gobierno son fundamentales para ayudar a los más vulnerables (por ejemplo, Grosch *et al.*, 2008; Bastagli *et al.*, 2016). En general, los beneficiarios de los programas de protección social perciben que tanto los programas de transferencias monetarias como de ayuda en especie son muy importantes para su bienestar. Como muestra la figura 11, **cerca del 80 % de las personas encuestadas en los tres grupos dicen que el apoyo que reciben es importante o muy importante, además de una minoría no trivial que la define como indispensable para su supervivencia.**

Para analizar más a fondo la contribución potencial de la asistencia social al bienestar, exploramos la asociación entre la asistencia social y cinco conjuntos de resultados: satisfacción con la vida, salud mental, inseguridad alimentaria, adecuación de la vivienda y estado de salud. En el cuadro 5.3 del anexo 1 se presentan dos columnas para cada resultado: el coeficiente de una regresión bivariada del bienestar en la condición de beneficiario, y el coeficiente de la misma regresión controlando por las características sociodemográficas del hogar y de la persona encuestada. **No encontramos ninguna asociación significativa entre recibir asistencia social y la satisfacción con la vida, la salud mental, la inseguridad alimentaria, el estado de salud o la suficiencia de la**

34 El índice de inseguridad alimentaria es una escala de cinco elementos que se relaciona con la frecuencia con la que el hogar tuvo dificultades para obtener alimentos durante los siete días anteriores (dependiendo de los alimentos baratos, pedidos de alimentos a familiares o amigos, limitando el tamaño de las comidas, restringir el consumo de adultos para poder alimentar a niños y niñas, y reducir el número de comidas diarias).

Figura 11 Importancia percibida de las transferencias a los receptores de las transferencias

Fuente: elaboración propia.

Nota: como se muestra en la tabla 5.2 del anexo 1, no hay diferencias estadísticamente significativas entre los grupos, excepto que las personas venezolanas tienen más probabilidades que las PDI de informar que las transferencias en especie son irrelevantes, a un nivel de significación de 0,10.

vivienda.³⁵ Estos resultados son para todos los grupos, excepto para la salud mental de las personas venezolanas. Para este grupo, encontramos que existe una asociación *positiva* y estadísticamente significativa entre la asistencia social y la sensación de estar completamente en control, pero una asociación *negativa* entre la protección social y la sensación de estar en control de las cosas importantes.

También examinamos si la correlación entre la asistencia social y el bienestar varía según la duración de la asistencia (cuadro 5.4 del anexo 1). Dividimos la muestra de beneficiarios en dos grupos: beneficiarios de corto plazo (han recibido beneficios por un año o menos) y beneficiarios de largo plazo (han recibido beneficios por más de un año). **Para la mayoría de los resultados no encontramos una**

35 Los beneficiarios de la asistencia social tienen niveles más altos de inseguridad alimentaria y son menos propensos a informar de estar en buen estado de salud (probablemente una indicación de que la focalización es efectiva), pero la asociación no es estadísticamente significativa después de controlar las características del hogar y de las personas encuestadas.

asociación estadísticamente significativa entre recibir asistencia de corto o largo plazo y los resultados de bienestar. Sin embargo, recibir asistencia social de corto plazo se asocia con una mayor satisfacción con la vida y mejores condiciones de vivienda para las PDI. Para las personas venezolanas, tener asistencia social de corto plazo se asocia con un mejor estado de salud. Además, para las personas venezolanas, tener asistencia social de largo plazo se asocia con una mayor percepción de estar en control en general, pero con una menor percepción de estar en control de las cosas importantes.

Realizamos un ejercicio similar para comprender mejor la asociación entre *el monto* de la asistencia social y el bienestar (cuadro 5.5 del anexo 1). **Para la mayoría de los resultados, no existe una asociación estadísticamente significativa entre el monto de la asistencia social y el bienestar. Sin embargo, hay una excepción: para la población de acogida y las personas venezolanas, la seguridad alimentaria está positivamente asociada con mayores montos.** Los hogares de acogida y los hogares venezolanos que reciben más de 300 000 pesos mensuales tienen un índice de inseguridad alimentaria significativamente menor en comparación con los no beneficiarios.

Aunque encontramos pocas correlaciones estadísticamente significativas entre recibir asistencia social y los resultados de bienestar en los datos de nuestra encuesta, **determinar los efectos causales verdaderos en nuestro estudio tiene limitaciones.** Primero, muchos de los resultados son medidas autopercibidas que pueden capturar cambios en el bienestar de una manera ruidosa. En segundo lugar, si la asistencia social se dirige adecuadamente a las personas más vulnerables, esperaríamos que, sin

ella, hubieran tenido resultados mucho peores que aquellas que no la reciben. En la medida en que no podamos controlar por completo por estos factores, esperaríamos que nuestras estimaciones de la asociación entre asistencia y bienestar estén subestimadas. En tercer lugar, la determinación de contrafactuales sin asistencia social es difícil a partir de datos de corte transversal sin alguna forma de variación experimental. Dada la dificultad de eliminar este sesgo de selección en nuestros datos observacionales, el análisis cualitativo puede proporcionar un mayor matiz sobre el papel de la asistencia social en el bienestar de las personas desplazadas que nuestro análisis cuantitativo no puede detectar.

La evidencia de las entrevistas en profundidad y grupos focales sugiere la importancia de los programas de protección social para el bienestar de las personas venezolanas, PDI y la población de acogida.

En primer lugar, las personas venezolanas que reciben beneficios reconocen la importancia de la protección social para cubrir algunas de sus necesidades básicas, incluyendo alimentos y vivienda. Ellas sostienen que el apoyo que reciben a menudo llega en momentos críticos en los que de otra manera estarían en riesgo de inseguridad alimentaria o desalojo de sus viviendas.

Bastante porque incluso estábamos pasando por una situación crítica y cuando nos llegaba eso era como una bendición de Dios. Digamos no teníamos y casualmente el día que no teníamos llegaba el mercadito, sí, siempre nos servía, gracias a Dios (Entrevista #3, personas venezolanas, beneficiarios, Cúcuta).

En segundo lugar, las PDI que reciben beneficios también resaltan el impacto de la protección social en su bienestar a corto y especialmente a mediano

plazo. **Las PDI reconocen la importancia de la asistencia humanitaria que reciben después del acto de victimización;** por ejemplo, inmediatamente después de su desplazamiento y durante los tres meses siguientes. **Aunque muchos reconocen la importancia de la indemnización mediante un pago único (reparaciones de la UARIV) para promover su bienestar y un futuro mejor, también destacan las dificultades para acceder a esas transferencias, lo que limita el impacto positivo que pueden tener en su bienestar.**

Esto se suma a la sensación general de que el Gobierno les ha fallado y no está cumpliendo con su responsabilidad de ayudarles dada su condición de víctimas del conflicto.

A diferencia de las personas venezolanas, que tienen menor probabilidad de recibir transferencias monetarias condicionadas de rutina (por ejemplo, Familias en Acción), las PDI utilizan las transferencias regulares para necesidades diarias no inmediatas, como gastos de transporte, atención médica y educación, o para complementar los alimentos esenciales que consumen diariamente.

La de Familias en Acción, pues yo siempre la utilizo para comprarle a ella vitaminas, algo que necesite, o para pagar los transportes cuando la llevo al médico, para pagarle el examen, etc., o comprarle uniformes. Para cosas así que ella necesite (Entrevista #9 PDI, beneficiaria, Cúcuta).

Por último, tanto los hogares de acogida, como las PDI, utilizan las transferencias monetarias para cubrir las necesidades diarias que van más allá de lo básico. Reconocen que, en ausencia de estas transferencias, no tendrían el dinero para cubrir tales gastos.

Cuando estuve en Jóvenes en Acción utilizaba este incentivo para cubrir mis gastos de estudio y ahora el Ingreso Solidario lo utilizo para colaborar con los gastos de mi hogar (Grupo Focal para Hogares de Acogida, beneficiario, Cúcuta).

Sin embargo, a diferencia de las personas venezolanas y las PDI, en ocasiones, las personas de la comunidad de acogida sugirieron que ciertos beneficios eran de uso mínimo.

Yo fui, reclamé el minimercado porque eso ni siquiera se le puede llamar un mercado decente, ¿sí? Y tampoco digamos uno tiene acceso a productos como de calidad allá en Jumbo, o sea, para la gente del bono es lo que Jumbo prácticamente no le vende a los ricos o no le vende a la otra gente, ¿sí? (Entrevista #13, Acogida, no beneficiario, Bogotá).

5.1.2 Agencia económica

Más allá del cumplimiento de las necesidades básicas, nuestra investigación también exploró los resultados a largo plazo en relación con la agencia económica.

La encuesta hizo a los participantes varias preguntas sobre su situación económica. **Todas las personas encuestadas reportaron un bajo nivel de satisfacción con su situación financiera (en una escala de 1 a 10, la media es inferior a 5 para todos los grupos), pero las PDI están significativamente menos satisfechas económicamente que las personas venezolanas y de la comunidad de acogida encuestadas.**

Cuando miramos los resultados económicos en lugar de las percepciones de las personas encuestadas, surge un panorama mixto. Las

personas venezolanas están claramente en peor situación en términos de inclusión financiera y propiedad de activos.

Las personas venezolanas tienen una probabilidad significativamente menor de tener una cuenta bancaria (26 %) que las PDI y los hogares de acogida (ambos 49 %). También tienen menor probabilidad de tener acceso a préstamos de una institución formal (2 %), que la comunidad de acogida (13 %) o las PDI (11 %), debido principalmente a la falta de documentación.

En cuanto a la propiedad de activos, los hogares venezolanos tienen una probabilidad 10 veces menor de poseer una vivienda (5%) que los hogares de acogida (48 %), mientras que las PDI tienen la mitad de la probabilidad que la comunidad de acogida de poseer una vivienda (24 %).

El número de bienes durables también varía según los grupos, siendo la comunidad de acogida la que posee más bienes durables que las PDI, y las PDI las que poseen más bienes durables que las personas venezolanas (véase el cuadro 5.6 del anexo 1 para más detalles).

En todos los casos, menos del 30 % de las personas encuestadas afirma tener un trabajo remunerado. Sin embargo, la tasa de empleo es significativamente mayor entre las personas venezolanas encuestadas (29 %), en comparación con las personas colombianas de hogares socioeconómicamente vulnerables (20 % para la población de acogida y PDI), aunque esto puede ser cualquier tipo de empleo, incluido el informal. Es importante tener en cuenta que muestreamos a las personas colombianas vulnerables, por lo que esto no significa que el total de la población colombiana tiene niveles de empleo más bajos que las personas venezolanas. Además, 15 % de las personas venezolanas

encuestadas son trabajadores por cuenta propia, en comparación con el 6 % de la población de acogida y el 7 % de las PDI. En general, cerca de la mitad de las personas venezolanas encuestadas (49 %) y menos de un tercio de la población de acogida (30 %) y las PDI (31 %) reportaron realizar alguna actividad generadora de ingresos.

Al observar a nivel de los hogares, 61 % de las personas venezolanas encuestadas tienen al menos un adulto empleado en su hogar, un nivel significativamente más alto que los hogares de PDI (43 %) y de acogida (48 %). Sin embargo, es importante señalar que, **si bien las personas venezolanas reportan niveles más altos de empleo, tienen menor probabilidad de disfrutar de buenas condiciones laborales.**

Entre los empleados, las PDI y los anfitriones tienen significativamente mayor probabilidad que las personas venezolanas de tener un contrato escrito (26-27 %, en comparación con 4 % para las personas venezolanas) y de tener un trabajo formal con aportes a seguridad social (34-38 %, en comparación con 5 % para las personas venezolanas).

El papel de la prestación de protección social para la promoción de la agencia económica entre las poblaciones afectadas por el desplazamiento

En nuestro análisis de los resultados de la agencia económica, pretendimos explorar la contribución potencial de recibir protección social. Investigaciones anteriores sugieren que la asistencia monetaria por sí sola podría ser insuficiente para transformar los resultados económicos de las PDI a largo plazo, sin un apoyo específico para la salud mental. Por ejemplo, Moya y Carter (2019) encontraron que las consecuencias psicológicas de experimentar violencia y desplazamiento forzado inducen sentimientos de desesperanza entre las PDI colombianas que pueden llevarlas a creer

que tienen pocas perspectivas de movilidad económica y, por lo tanto, tomar decisiones económicas en consecuencia (como tener menor capacidad de planificación a largo plazo). Una experiencia más severa de violencia lleva a las víctimas a creer que existe una mayor probabilidad de terminar en la pobreza extrema, así como niveles más altos de aversión al riesgo (Moya, 2018).

Nuestra encuesta encuentra una manera clara en la que recibir protección social influye en la agencia económica: la propiedad de un producto financiero. **Más de dos tercios de las personas encuestadas que tienen una cuenta bancaria informan que la abrieron para recibir una transferencia. Esto sugiere que el sistema de protección social puede estar desempeñando un papel en la ampliación del acceso a la banca entre las poblaciones vulnerables,** que había mejorado antes de la pandemia pero que probablemente se aceleró debido a los programas de transferencias monetarias relacionados con la pandemia y que promovían fuertemente el uso de pagos electrónicos (Londoño-Vélez y Querubín, 2021).

Sin embargo, nuestra investigación también resalta varias limitaciones de la protección social en relación con los resultados económicos a más largo plazo. Cuando, en la investigación cualitativa, se les preguntó sobre el momento y la duración de los beneficios recibidos, las personas venezolanas enfatizaron que la asistencia no les permite planear para el

futuro o sentirse económicamente seguros.

Aunque las personas venezolanas frecuentemente resaltan lo agradecidos que están por el apoyo, también argumentan que el tamaño y la frecuencia de las transferencias (monetarias o en especie) no son suficientes para satisfacer sus necesidades a más largo plazo. En general, los beneficios se perciben como ayuda humanitaria de emergencia más que como una estrategia a largo plazo para ayudarles a superar la adversidad. De hecho, varios participantes destacaron la necesidad de programas de empleo para que puedan llegar a ser autosuficientes.

Todos dependemos de un trabajo, ¿si me entiendes? Estamos en un país como venezolanos indocumentados, sin documentación legal, no tenemos pasaporte, no tenemos autorizaciones para trabajar o buscar trabajo, imagínate eso. Sí, entonces todos necesitamos un trabajo para ser independientes (Entrevista #2, personas venezolanas, beneficiarios, Bogotá).

Asimismo, las PDI indican que los beneficios recibidos no les permiten planificar para el futuro. Muchos de ellos siguen esperando recibir el pago único de la indemnización a la que tienen derecho como parte del proceso de reparación.³⁶ Ellos ven este pago único como una oportunidad para mejorar sus condiciones de vida significativamente. En el mismo sentido, la población de acogida que recibe beneficios indica que este apoyo solo les permite satisfacer sus

³⁶ A principios de 2021, 1,1 millones de víctimas habían recibido reparaciones, de los 7,3 millones que estaban amparados activamente por la Ley de Víctimas (UARIV, 2021b). Para aquellos que recibieron la indemnización de suma global, investigaciones recientes sugieren que ha tenido impactos significativos en su bienestar a corto y largo plazo, incluyendo el aumento de la propiedad empresarial y el acceso a activos duraderos (como la propiedad de una casa), así como la mejora de sus ingresos y condiciones laborales, salud, rendimiento escolar y asistencia a la universidad (Guarín *et al.*, 2021).

necesidades a corto plazo. No se percibe como una fuente significativa de estabilidad financiera que les permita hacer un plan a futuro.

5.1.3 Cohesión social³⁷

Estudiamos la cohesión social explorando la cohesión “horizontal” (relaciones entre las comunidades desplazadas y las comunidades de acogida) y, cuando sea posible, también la cohesión “vertical” (relaciones entre esas comunidades y las instituciones del gobierno). De acuerdo con Chan *et al.* (2006), la cohesión social se define como las interacciones entre estos grupos, caracterizadas por actitudes y normas (por ejemplo, confianza, sentido de pertenencia, voluntad de participar y ayudar), así como sus manifestaciones de comportamiento. Para estudiar estos aspectos, preguntamos a los participantes acerca de medidas subjetivas (por ejemplo, sus percepciones de las relaciones) y medidas objetivas (autoreportadas) (por ejemplo, la naturaleza y frecuencia de las interacciones entre diferentes grupos), basándonos en la investigación cualitativa para dar más detalle y profundidad a los informes iniciales de la encuesta.

Al examinar primero la investigación cuantitativa, cuando se les preguntó acerca de la frecuencia de las interacciones en la encuesta, encontramos una interacción más frecuente entre personas venezolanas y de la comunidad de acogida que entre PDI y la población de acogida. Las personas venezolanas encuestadas informan que, en

general, tienen interacciones más frecuentes con la población de acogida que las PDI reportan tener con la población de acogida (4,42 frente a 3,38 en una escala de 1 a 5, donde 5 corresponde a la interacción “todos los días de la semana”).³⁸ Además, las personas venezolanas informan que tienen interacciones sociales más frecuentes con la población de acogida que las PDI (2,86 frente a 2,06, en una escala de 1 a 4, donde 4 corresponde a una interacción social constante).

Además, es significativamente más probable que las personas venezolanas informen recibir apoyo de una persona de la población de acogida (29 %) que las PDI (8 %), y es más probable que informen de proporcionar apoyo a una persona de la población de acogida. En consonancia con esto, la población de acogida informa que proporciona más ayuda a las personas venezolanas (40 %) que a las PDI (28 %).

Cuando se les preguntó sobre cómo es el trato entre los diferentes grupos, las personas venezolanas tienen una perspectiva más positiva sobre su relación con las PDI y la comunidad de acogida que viceversa. Más de dos tercios de las personas venezolanas encuestadas (68 %) están de acuerdo en que las personas venezolanas y colombianas se llevan bien. En cambio, **solo un tercio de la población de acogida (34 %) y las PDI (36 %) están de acuerdo** con esa misma afirmación. Cuando se trata de la relación entre las PDI y la comunidad de acogida, las PDI tienen una percepción más positiva que la población de

37 Como se ha señalado, los resultados se informan según la situación de la persona encuestada (persona venezolana, PDI, miembro de la comunidad de acogida). Sin embargo, en relación con la cohesión social, es particularmente importante tener en cuenta que la comunidad de acogida que rodea a las personas venezolanas incluye tanto a PDI como a locales no desplazados y viceversa. Las propias personas encuestadas a menudo no sabrán el estado de desplazamiento de las personas con las que interactúan, lo que significa que los resultados están basados en su percepción de las relaciones con otros grupos, que pueden o no reflejar con precisión el estado de desplazamiento real de los demás.

38 Véase el cuadro 5.7 del anexo 1 para las conclusiones detalladas de esta sección.

acogida, aunque la diferencia no es tan grande como aquella observada con las personas venezolanas.

En contraste con su percepción general positiva de la relación entre las personas venezolanas y la comunidad de acogida, las personas venezolanas tienen significativamente mayor probabilidad que las PDI de informar que son discriminadas y tratadas de manera diferente por los miembros de la comunidad de acogida debido a su lugar de origen. También tienen mayor probabilidad que las PDI de reportar una alta competencia por empleos y servicios públicos.

Aunque la investigación se centró en la cohesión social “horizontal” (relaciones entre las comunidades), la encuesta también examinó brevemente la cohesión social “vertical” (relaciones entre los miembros de la comunidad y las instituciones del gobierno). En nuestra encuesta, **las personas venezolanas reportan niveles significativamente más altos de confianza en el gobierno y las organizaciones internacionales que las PDI y la población de acogida.** En una escala de 1 a 5 (1=totalmente en desacuerdo, 5=totalmente de acuerdo), las personas venezolanas obtienen 3,84 puntos en la confianza en el Gobierno nacional en comparación con 3,12 para las PDI y 3,17 para la población de acogida. Las personas venezolanas obtienen 3,44 puntos en la confianza en el gobierno local, en comparación con 2,7 para las PDI y 2,9 para la población de acogida. La confianza en las organizaciones internacionales como la ONU

también es mayor entre las personas venezolanas (3,67) que entre las PDI (3,26) y la población de acogida (3,15). Estas diferencias entre las personas venezolanas y las PDI son estadísticamente significativas.

Al discutir la cohesión social con las personas venezolanas en la investigación cualitativa, los resultados varían dependiendo de si la información proviene de entrevistas en profundidad o de grupos focales. En los grupos focales, las personas venezolanas indican que tienen una buena relación con las PDI y la población de acogida, y que la hostilidad o la xenofobia son raras. En general, las personas venezolanas reportan una buena relación con la población local y un sentido de gratitud hacia ella, ya sean PDI o no. En contraste, cuando se les preguntó sobre la cohesión social durante las entrevistas en profundidad, y en consonancia con los resultados de la encuesta, las personas venezolanas tanto en Cúcuta como en Bogotá compartieron algunas experiencias personales de discriminación, exclusión y xenofobia.³⁹

Como que humillan mucho al venezolano; pero, yo trato de mantenerme al margen, ¿sí me hago entender? La xenofobia es algo increíble. Por lo menos, también, en la escuela. Yo tuve un problema grandísimo en la escuela, por la niña... porque le dijeron: “Veneca, lárgate para tu país” (Entrevista #1, personas venezolanas, beneficiaria, Bogotá).

En términos de interacciones cercanas (es decir, conversaciones frecuentes, participar

39 Esta divergencia se debe probablemente a la naturaleza de los datos que recopilan estos instrumentos. Los grupos focales promueven una discusión en grupo sobre el tema de interés, mientras que las entrevistas profundizan en experiencias personales. En este sentido, las entrevistas son más conducentes a las discusiones sobre las experiencias de discriminación, mientras que los grupos focales generan un discurso público o social sobre el tema de interés.

en reuniones y otros eventos) entre personas venezolanas y otras poblaciones, en los grupos focales y las entrevistas en profundidad las personas venezolanas indican que no tienen contacto o relaciones frecuentes con la población de acogida o las PDI. Algunos mencionan que prefieren mantener un perfil bajo en el barrio, evitando el contacto regular con sus vecinos. Otros indican que no tienen mucho tiempo para invertir en el desarrollo de estas relaciones.

En los grupos focales, las PDI expresaron que tienen una buena relación con las personas venezolanas y la población de acogida. Además, existe una tendencia más fuerte a reportar valores de solidaridad, apoyo y empatía en los grupos focales que en las entrevistas en profundidad. Aunque las PDI informan de una sensación general de tranquilidad dentro de sus comunidades y de una falta de conflicto con sus vecinos, expresan su preocupación general por cuestiones de inseguridad y uso de drogas en sus alrededores inmediatos, no causadas por ninguna población específica. Las PDI también identifican varias maneras en que se integran mejor en sus comunidades, compartiendo festividades como la navidad, pero informan que algunas de estas actividades son esporádicas y algunos prefieren evitar el contacto frecuente con los vecinos.

Por lo general nosotros hemos siempre vivido en este barrio. Lo que si nos dimos cuenta más o menos hace un año fue cuando empezaron a llegar los venezolanos. Eh, pero pues igual, tampoco, nosotros somos muy poco de estar muy en contacto con personas, entonces, pues, la verdad, no nos ha afectado así mucho que digamos (Entrevista #2 PDI, beneficiario, Bogotá).

Finalmente, **la población de acogida tiene diferentes percepciones de las personas venezolanas en comparación con las PDI**, las cuales afectan las relaciones que establecen con cada grupo. Por ejemplo, en los grupos focales y entrevistas en profundidad, **identifican a las PDI como una población vulnerable y víctimas del conflicto armado, quienes merecen el apoyo del gobierno. En contraste, expresaron opiniones y sentimientos encontrados con respecto a la población venezolana.** Por ejemplo, algunas personas venezolanas son percibidas como trabajadoras y honestas, mientras que otras son percibidas como personas que participan en comportamientos inapropiados e ilegales.

Entre las personas normales de los barrios y los venezolanos, eh, pues está dividido. O sea, de la población civil normal, pues, hay unos que los aceptan, ya otros están bastante inconformes con su presencia conviviendo con ellos, y la intolerancia está a flor de piel (Grupo focal, población de acogida, no beneficiario, Cúcuta).

Por lo tanto, **en grupos focales y entrevistas en profundidad, la población de acogida identifica la hostilidad hacia y la tensión con las personas venezolanas.** Algunas personas indican que el origen de estas tensiones está relacionado con la creencia de que la migración afecta la oferta laboral y que una mayor presencia de personas venezolanas también aumenta la inseguridad y la delincuencia. Algunas PDI y personas de la población de acogida indican que otra fuente de tensiones con las personas venezolanas es la recepción de apoyo del gobierno. Argumentan que los no ciudadanos deben recibir apoyo de su país de origen o de agencias internacionales, ya que el gobierno colombiano debe dar prioridad a las PDI y otras poblaciones vulnerables.

Primero el gobierno debe terminar con las ayudas de las personas desplazadas del conflicto armado de su país y luego sí mirar cómo le puede prestar ayudas a los migrantes de los países vecinos y no tengo ninguna cosa en contra con los migrantes ni más faltaba, pero primero una cosa y después la otra (PDI del grupo focal, destinatario, Bogotá).

Investigaciones anteriores confirman algunos de estos hallazgos sobre las causas de las tensiones sociales al mostrar que muchas personas colombianas creen que la gran afluencia de personas venezolanas ha llevado a una mayor demanda de servicios públicos, impactos negativos en el mercado laboral y el aumento de la pobreza y las tasas de delincuencia, a pesar de la evidencia que demuestra que muchas de estas percepciones son falsas.⁴⁰ El sentimiento antinmigrantes se vio exacerbado por la percepción de que las personas venezolanas eran en parte responsables del saqueo y el vandalismo durante la ola de huelgas y protestas contra el gobierno de finales del 2019 (Graham *et al.*, 2019). La crisis de COVID-19 también puede haber empeorado la discriminación y la hostilidad hacia las personas venezolanas debido a las tensiones económicas y a la creencia de algunas personas de que las personas venezolanas contribuyeron al contagio (R4V, 2021b; Rodríguez Chatruc y Roza, 2021). En enero del 2021, casi dos tercios de las

personas colombianas tenían una percepción negativa de las personas venezolanas (Proyecto Migración Venezuela, 2021).

El papel de la prestación de protección social en la cohesión social entre las poblaciones afectadas por el desplazamiento

Como se señaló anteriormente, la prestación de asistencia a las poblaciones desplazadas parece influir en la cohesión social de diferentes maneras, dependiendo de quién esté recibiendo y proporcionando la asistencia (apoyo a la asistencia a las PDI frente a tensiones sobre la asistencia a personas venezolanas; preocupaciones sobre la asignación de recursos del gobierno frente al apoyo a una mayor ayuda internacional).

Nos basamos en evidencia mixta existente sobre este tema. En el caso de las poblaciones afectadas por el desplazamiento interno, investigaciones anteriores encontraron que el acceso a la asistencia social (específicamente la transferencia monetaria condicional de Familias en Acción) tenía efectos positivos en la cohesión social vertical al apoyar la desmovilización de los combatientes (Peña *et al.*, 2017). Sin embargo, otro estudio concluye que la expansión de la prestación de asistencia social a las poblaciones afectadas por el conflicto también puede estar asociada con un aumento de la violencia insurgente en estas

40 Aun cuando la demanda de servicios públicos ha aumentado sustancialmente, la evidencia no sugiere un impacto negativo neto de la afluencia venezolana en los niveles de pobreza o en los mercados laborales (aunque hay evidencia de impactos para grupos específicos como mujeres o trabajadores informales) (Banco Mundial, 2018; Bahar *et al.*, 2020b; Bonilla-Mejía *et al.*, 2020; Graham *et al.*, 2020; Proyecto Migración Venezuela, 2020; Santamaría, 2020). Las pruebas de los efectos sobre el crimen son matizadas; donde se han identificado aumentos en el crimen violento, estos se relacionan con crímenes cometidos contra personas venezolanas en vez de contra ciudadanos (Bahar *et al.*, 2020A; Knight y Tribín, 2020). En relación con las afluencias de PDI, ha habido algunas pruebas de efectos negativos a corto plazo en las economías locales y aumento de las tasas de homicidios (Calderón-Mejía y Ibañez, 2016; Morales, 2018; Gimenez-Nadal *et al.*, 2018; Depetris-Chauvin y Santos, 2018a; 2018b).

áreas, ya que los grupos armados reaccionan negativamente a la expansión del control territorial gubernamental (Weintraub, 2016).

La literatura también sugiere que las comunidades que acogen a PDI son conscientes de que a estas familias se le ha otorgado acceso preferencial a la asistencia social del gobierno, causando resentimiento contra ellas en algunos casos y, por lo tanto, daños a la cohesión social horizontal (Vidal López *et al.*, 2011). Estas percepciones podrían verse exacerbadas por el hecho de que la afluencia repentina de PDI a menudo ejerce presión sobre los ya limitados servicios sociales y reduce la capacidad del gobierno local para proporcionar bienes y servicios públicos adecuadamente (OCAH, 2017).

Nuestra investigación se propuso profundizar en si la recepción individual de asistencia social influye en las percepciones y experiencias de cohesión social (quizás debido a las interacciones intercomunitarias significativas que se producen como resultado de la recepción de asistencia).

Al igual que hicimos con las medidas de bienestar y de agencia económica, con los datos de la encuesta analizamos la asociación entre la recepción de la asistencia social y la cohesión social. En promedio, y tanto para las PDI como para las personas venezolanas, **no encontramos ninguna asociación estadísticamente significativa entre recibir asistencia social y el nivel de interacción general con la**

población de acogida (ver el cuadro 5.8 en el anexo 1 para más detalles).⁴¹ Esto no es sorprendente, dada la frecuencia relativamente baja de interacción reportada por ambos grupos, específicamente en entornos de asistencia social; solo 30 % de las personas venezolanas encuestadas y 34 % de las PDI informan que interactúan con la población de acogida cuando reciben asistencia social.

Al examinar otras dimensiones de la cohesión social en la encuesta, tampoco encontramos una asociación estadísticamente significativa entre recibir asistencia social y las percepciones de discriminación o competencia con la población de acogida por empleos o servicios gubernamentales.⁴²

No obstante, como se indicó anteriormente, **algunos aspectos de la investigación proporcionaron claros indicios de que la relación con las personas colombianas puede verse afectada cuando las personas venezolanas reciben asistencia.** Las PDI en los grupos focales indicaron que se sienten frustrados cuando no pueden acceder a un programa de transferencias, a la escuela o un programa de atención en salud y comparan su situación con la de las personas venezolanas que han logrado acceder a uno de esos programas.

En mi barrio solo el saludo, aquí, solo llevo 8 meses no sé de nadie más por aquí, no se ven migrantes venezolanos. No me interesan los

41 Los beneficiarios de la asistencia que pertenecen a los grupos de PDI o personas venezolanas tienen *niveles más bajos* de interacción con la población de acogida en comparación con los no beneficiarios. Sin embargo, la asociación no es estadísticamente significativa después de controlar las características del hogar y de las personas encuestadas.

42 Los receptores de asistencia que pertenecen a PDI o grupos venezolanos tienen niveles más bajos de percepciones negativas con respecto a la discriminación contra ellos o la competencia con empleos o servicios gubernamentales. Sin embargo, la asociación no es estadísticamente significativa después de controlar las características del hogar y de las personas encuestadas.

venezolanos por culpa de ellos perdí un cupo en un colegio bueno que quería meter a mi hijo y por esas mujeres el gobierno sí los respaldó para alimentación, educación de todo y nosotros nos dejaron a un lado (PDI del grupo focal, beneficiario, Bogotá).

En algunos casos, las personas venezolanas mantienen sus vidas privadas para evitar comunicar el hecho de que reciben asistencia. Creen que este tipo de información puede hacer que otras personas se sientan incómodas y generar hostilidad en sus comunidades.

El bono o el subsidio escolar que recibe mi hijo, por lo general cuando lo vamos a cobrar no se cobra acá en el barrio, lo cambiamos en otros lugares, y por lo general yo me limito a conversar o hablar en las colas o la fila, sabiendo que sí, estos bonos tienden a generar controversias porque para nadie es un secreto que nosotros los migrantes sí vinimos a cubrir un espacio, por no decir a robar un espacio que los necesitan muchos colombianos y adicional a eso la falta de información que tiende a haber en cuanto de dónde salen esos subsidios, de dónde sale ese dinero, eh, y como, y para no entrar en tema de política, pues algunos políticos tienden a hacer política con los migrantes y en vez de vernos beneficiados pues nos vemos bien afectados (PDI del grupo focal, beneficiario, Bogotá).

Además, en la encuesta, menos del 50 % de las PDI y las poblaciones de acogida que reciben asistencia afirman que las personas venezolanas deberían recibir asistencia a través de ese programa, mientras que más del 90 % de las personas venezolanas que recibieron asistencia creen que las poblaciones de acogida deberían recibir esa asistencia.

En relación con la cohesión social vertical, encontramos que **los beneficiarios de la asistencia reportan niveles estadísticamente significativos más altos de confianza en el gobierno nacional y en las organizaciones internacionales**, incluso después de controlar por las características individuales y del hogar (véase el cuadro 5.7 del anexo 1 para más detalles). Una posible explicación de este resultado es que los beneficiarios de la asistencia social tienen más información y una mayor interacción con las instituciones encargadas de los programas de asistencia social. Asimismo, como se indica en la sección 4.1, si bien hay margen de mejora, una gran proporción de los beneficiarios de la asistencia informa que reciben beneficios con prontitud y precisión, lo que puede inducir a una mayor confianza en las instituciones encargadas de esos programas.

5.2 . ¿Cuáles son las ventajas y desventajas para los demás actores interesados?

En esta sección, proporcionamos evidencia de las EIC sobre las ventajas y desventajas del modelo de integración actual.

Los informantes clave de las organizaciones gubernamentales identifican varias ventajas de los esfuerzos actuales por integrar la asistencia humanitaria y la protección social. En primer lugar, **la integración entre la asistencia humanitaria y la protección social ayuda a evitar la duplicidad** de acciones y de beneficiarios. La integración permite una mejor coordinación de los servicios y una mejor focalización de los beneficiarios, lo que conduce a la optimización de los recursos. En segundo lugar, los esfuerzos de integración actuales **permiten expandir los servicios** a un mayor número de beneficiarios de todos los grupos, incluidas la población de

acogida, las personas venezolanas y las PDI. Además, muchos funcionarios del gobierno reconocen que el flujo venezolano bien puede continuar y que el gobierno debe fortalecer su capacidad para apoyar a esta población. En este sentido, se considera que la integración entre la protección social y la asistencia humanitaria, y la integración de las personas venezolanas en los sistemas gubernamentales, es una de las mejores maneras de atender a las personas desplazadas y de apoyar su integración en la sociedad.

Los informantes clave a nivel de los gobiernos locales también consideran los beneficios potenciales en términos de **aumento de la capacidad institucional en el territorio** y el mejoramiento de los esfuerzos de coordinación entre las instituciones. También ven la posibilidad de una integración más estrecha de los sistemas gubernamentales y no gubernamentales a fin de generar un enfoque más sostenible y eficaz para proporcionar asistencia a más largo plazo y abrir recursos adicionales. Esto ha llevado a planes para explorar formas de integrar aún más sus esfuerzos, más allá de la prestación o recepción de asistencia técnica.

Yo creo que nosotros hemos venido planteando unas discusiones a la cooperación, en dos sentidos: uno, en el sentido de... apuntar a dejar capacidad instalada y arquitectura institucional. Digamos, que eso implica que sus proyectos y líneas estratégicas de financiación trasciendan, un poco, de la asistencia técnica, académica, discursiva, conceptual, consultoría; a arquitectura institucional, que permita darle sostenibilidad a la respuesta (Respuesta de KII venezolano, agencia gubernamental, Bogotá-BOGo4).

Los informantes clave de las organizaciones no gubernamentales, en particular los organismos

internacionales, también identifican algunos beneficios del modelo de integración actual. Al igual que los informantes clave del gobierno, resaltan la ventaja de **evitar la duplicidad, lo que permite expandir los servicios** a más beneficiarios. Asimismo, ponen de relieve **el potencial de integración entre la asistencia humanitaria y la protección social para apoyar mejor el creciente número de personas venezolanas** que entran al país, en particular dado que es probable que muchos permanezcan en Colombia a largo plazo:

Y, pues asumiendo que las personas... muchos se van a quedar acá, no les vamos a dar asistencia humanitaria tampoco toda la vida. Dependemos de donantes, que tienen fondos a corto plazo [...] Entonces, es buscar estrategias que sea, un poco más, a largo plazo; y que les permita asegurar a las personas un nivel de bienestar mínimos. Digamos... un mínimo a vivir, ¿no? (Respuesta de KII venezolano, agencia gubernamental, Colombia-COLO5).

Además, los informantes clave de los organismos no gubernamentales sugieren que los esfuerzos en curso hacia la integración benefician la realización de las actividades de monitoreo y evaluación, y el cumplimiento del rol que desempeñan los organismos humanitarios en complementar los servicios del gobierno en lugar de sustituirlos. Estas actividades **permiten identificar nuevas necesidades, brechas y oportunidades de mejora** dirigidas tanto a los organismos internacionales como al gobierno colombiano.

Esta sinergia también se evidencia en el trabajo conjunto para la construcción del capítulo Colombia de los Planes Regionales de Respuesta a Refugiados y Migrantes (RMRP) del 2019, 2020 y 2021. Con base en esos planes, en el transcurso del año la respuesta es monitoreada

de manera mensual por el GIFMM y ese proceso se retroalimenta al Gobierno Nacional. De esta manera se documenta la evolución de la respuesta y en paralelo se identifican nuevas necesidades y oportunidades de mejora a través de acciones coordinadas (KII de respuesta a la población venezolana, agencia internacional, Cúcuta-CU04).

Los informantes clave también reconocen que una mayor integración de las respuestas nacionales e internacionales **proporciona un camino para obtener los tan necesarios recursos financieros adicionales** y potencialmente amplía el sistema de protección social una vez que se haya integrado plenamente.

Y, también la cooperación puede aportar en la movilización de recursos, para que se pueda tener más financiación de estos programas; porque, pues también es importante tener liquidez, para movilizarlos, ¿no? Entonces, creo que esos serían como unos valores agregados de nosotros (KII de respuesta a la población venezolana, agencia internacional, Bogotá-BOGo2).

Los informantes clave indican que **uno de los principales inconvenientes de integrar más estrechamente la asistencia con el sistema de protección social del gobierno puede ser los desafíos logísticos y operacionales** que esto conlleva. Por ejemplo, el uso compartido de datos implica procesos complejos que no siempre son viables. Entre los desafíos que plantea el intercambio de datos figuran los amplios procesos administrativos, la identificación de términos y limitaciones de confidencialidad, la formulación y aprobación de acuerdos de confidencialidad, el cumplimiento de los requisitos de *software*

y equipo y la necesidad de mantener una comunicación continua entre los organismos que comparten y reciben los datos.

Estamos en una crisis inminente, ya todo el mundo estaba de acuerdo en que tocaba entrar ya y no tuvimos barreras iniciales, los mismos trámites que se demoran, pero no eran barreras, sino los trámites de cada agencia para poder hacer el intercambio de información (KII de respuesta a la población venezolana, agencia no gubernamental, Colombia-COLO3).

Junto con estos desafíos logísticos y operacionales, las EIC también destacan los temores de que los compromisos para integrar la asistencia en los sistemas gubernamentales no se materialicen en la práctica, dadas las crecientes presiones presupuestales:

Yo creo que todo el mundo lo ve relevante; el problema es que sea factible. Es ahí es donde es más el problema, yo creo. Porque... pues, representa una carga, a nivel de presupuesto, para el Gobierno, que es bastante enorme. Y, el año que acabamos de pasar, no creo que tenga mucho dinero de sobra. Entonces, eso va a ser, para mí, uno de los retos más importantes (KII de respuesta a la población venezolana, agencia no gubernamental, Colombia-COLO5).

Estos resultados resaltan la importancia de contar con fondos internacionales continuos y suficientes para prestar asistencia a las poblaciones afectadas por el desplazamiento, incluso si se toma la decisión de canalizar cada vez más esta asistencia a través de los sistemas del gobierno de acogida. Los cambios hacia enfoques más dirigidos a nivel nacional no deben considerarse como una “salida” de los compromisos globales de reparto de la carga, sino que representan una estrategia alternativa y potencialmente más sostenible para

responder a las crisis de desplazamiento, donde los sistemas gubernamentales son adecuados para la prestación de asistencia.

Por último, los informantes clave de agencias gubernamentales y no gubernamentales **tienen preocupaciones sobre las tensiones sociales potenciales** que pueden surgir de la prestación de apoyo gubernamental a las personas venezolanas con base en la creencia del público de que los no ciudadanos deben recibir ayuda de sus países de origen y de organizaciones internacionales y no del gobierno

colombiano, como también lo muestran nuestros datos en cierta medida. Con relación a esto, **la integración entre la asistencia humanitaria y la protección social liderada por el gobierno puede tener costos políticos**, ya que la sociedad colombiana exige una mayor atención gubernamental a las necesidades de los ciudadanos. Las poblaciones de acogida y las PDI observan cómo los recursos y los esfuerzos también se dirigen hacia una nueva población vulnerable, que a veces puede generar solidaridad, pero también insatisfacción y frustración, con una posible reacción política.

6 Conclusiones e implicaciones de política pública

6.1 Conclusiones

En este informe se analizó cómo la protección social en Colombia cubre a las personas venezolanas desplazadas forzosamente y a las PDI por el conflicto, en comparación con la población vulnerable de acogida. Utilizamos un enfoque de métodos mixtos que combina datos cuantitativos de encuestas con entrevistas cualitativas en profundidad y discusiones de grupos focales que, en conjunto, proporcionan información sobre la situación a la que se enfrentan estos grupos y el papel de la protección social en sus vidas y bienestar.

Encontramos que el acceso a asistencia monetaria o en especie es significativamente mayor entre las PDI (76 %) y menor entre las personas venezolanas (48 %) en relación con la población de acogida vulnerable (62 %) de nuestra muestra. Es más probable que las personas venezolanas reciban apoyo en especie, mientras que es mucho más probable que las personas colombianas reciban dinero en efectivo. Más del 90 % de los hogares colombianos y 78 % de los venezolanos que reciben asistencia reportan que la ayuda proviene del gobierno. Hay alguna evidencia de apoyo de los organismos humanitarios internacionales y de las ONG, pero en menor medida. También encontramos que la ayuda brindada por la comunidad, como la proveniente de iglesias y fuentes privadas anónimas, representaba una minoría no trivial de asistencia a las personas venezolanas.

Una gran parte de esta asistencia social corresponde a programas iniciados durante la pandemia de COVID-19 (por ejemplo, Ingreso Solidario, Compensación del IVA), particularmente para personas venezolanas y, en menor grado, las comunidades de acogida. En cambio, una proporción relativamente alta de PDI se beneficiaba de un programa de transferencias monetarias anterior a la pandemia (por ejemplo, 35 % cubierto por Familias en Acción y 10 % por Colombia Mayor). Una pequeña proporción de personas venezolanas también se beneficiaba de asistencia monetaria previa al COVID-19. El registro en el Sisbén, que es un requisito clave (aunque no el único determinante) para recibir asistencia social, es mayor entre las PDI y la comunidad de acogida (91 % y 83 %, respectivamente), pero la proporción de personas venezolanas registradas en nuestra muestra (44 %) es relativamente alta.

Una de las principales razones de ello es una gran fracción de hogares mixtos colombo-venezolanos, lo cual puede destacar la importancia de los vínculos familiares y las redes de migrantes para facilitar el acceso al sistema de protección social.

En cuanto al acceso a una protección social más amplia, como la educación y la salud, las personas venezolanas tienen peores resultados que las PDI y las comunidades de acogida. Solo 5 % de las personas venezolanas empleadas forman parte del sistema de seguridad social contributivo (al que se accede a través del empleo formal o de contribuciones como trabajador independiente), en comparación con más de un tercio de la población de acogida y PDI. Es mucho menos probable que las personas

venezolanas tengan aseguramiento en salud o reciban atención médica, y sus hijos también tienen menor probabilidad de estar matriculados en la escuela, especialmente los más jóvenes en la educación para la primera infancia.

El nivel de inclusión en los programas gubernamentales en nuestra muestra es de alguna manera notable comparado con otros países que se enfrentan a crisis de desplazamiento.

Al menos en el caso de las PDI, existe una oferta de programas bastante amplia, y no encontramos evidencia de que existan barreras notablemente mayores para el acceso de las PDI en relación con los beneficiarios de las comunidades de acogida.

Para las personas venezolanas, el acceso es mucho más complicado, con alrededor del 40 % recibiendo apoyo gubernamental, pero casi todo esto relacionado con la provisión durante la pandemia. Además, existen importantes matices de acceso en la práctica (por ejemplo, entre personas venezolanas documentadas frente a indocumentadas y hogares de nacionalidad mixta contra sólo venezolanos), y persisten disparidades y brechas de información sobre cómo acceder a estos beneficios. Resulta alentador que las personas venezolanas tuvieran un acceso más fácil a la asistencia en especie que los ciudadanos y, en general, que los registrados en el Sisbén parecen no haber tenido más dificultades para acceder a las transferencias monetarias que las PDI o las comunidades de acogida; sin embargo, era más probable que las personas venezolanas enumeraran la falta de acceso a la tecnología como una razón para los desafíos de acceso a la transferencia de efectivo y también era significativamente más probable que lucharan con el registro de Sisbén. Como era de esperar, la principal barrera para las personas venezolanas está relacionada con la falta de documentación. Se espera que el nuevo Estatuto Temporal de

Protección para las personas venezolanas ayude significativamente a abordar este problema a través de la regularización masiva de su estatus de residencia.

¿Cuán estrechamente integrados están los esfuerzos gubernamentales y no gubernamentales para ayudar a las personas desplazadas por la fuerza? **Encontramos evidencia de varios ejemplos en curso de organismos humanitarios que vinculan estrechamente su oferta de programas con los sistemas gubernamentales.** A nivel de política pública, se ha producido una integración en términos de mecanismos de coordinación, flujos de financiación y prestación de asistencia técnica.

En cuanto al diseño programático, existen directrices gubernamentales que exigen que el valor de todas las transferencias monetarias humanitarias se alinee con (que no exceda) los valores del plan de transferencias monetarias gubernamentales. Algunos programas humanitarios también se han alineado con los criterios de selección de los planes gubernamentales. A nivel de la administración, hay ejemplos de intercambio de bases de datos, mecanismos integrados de remisión y evaluaciones conjuntas entre el gobierno y los organismos humanitarios.

Sin embargo, siguen existiendo importantes retos de armonización. **Muchos de los vínculos del sistema han sido circunstanciales, más que un enfoque verdaderamente consolidado.**

El mejoramiento de la integración todavía no se está traduciendo en una experiencia mejorada para los hogares desplazados, que a menudo todavía encuentran la protección social y la asistencia fragmentada y difícil de navegar. Sin embargo, es importante tener en cuenta el

horizonte temporal de las respuestas de política pública: una política a más largo plazo para las personas venezolanas está empezando a tomar forma, en contraste con la estrategia más consolidada con las PDI, debido a la diferencia en la temporalidad de cada desplazamiento (las PDI han sido clave para la política durante muchos años, mientras que las personas venezolanas son parte de una afluencia más reciente de personas migrantes).

Al examinar los resultados de la oferta de programas de asistencia actual, los resultados cuantitativos no pudieron detectar efectos estadísticamente significativos de la asistencia en varias medidas de agencia económica y bienestar. Sin embargo, **los beneficiarios de transferencias monetarias y en especie sí informan que son importantes, muy importantes o incluso indispensables** para su sustento y destacan que esas transferencias desempeñan un papel en la mejora de la inclusión financiera de los hogares. La investigación cualitativa respalda esta indicación de efectos positivos y los hogares desplazados enfatizan reiteradamente en la importancia de la asistencia para permitirles satisfacer las necesidades diarias críticas (para las personas venezolanas) o una gama más amplia de necesidades básicas del hogar (para las PDI). Un factor clave de nuestros análisis cuantitativos y cualitativos es que **la mayor parte de la asistencia a personas venezolanas y PDI cubre las necesidades a corto plazo, pero no garantiza la estabilidad a largo plazo** en términos de sostenibilidad, empleo o agencia económica.

También encontramos que **la cohesión social “horizontal” está en una posición delicada** dado que los diferentes actores convergen en un contexto en el que se encuentran compitiendo por recursos limitados (es decir, puestos de

trabajo y asistencia social). Mientras que las personas venezolanas informan que tienen una interacción más frecuente con las personas anfitrionas que las PDI, los hallazgos cualitativos sugieren que, cuando se trata de interacciones cercanas y significativas, estas son raras. Además, las personas venezolanas reportan algunas experiencias de discriminación debido a percepciones negativas de la comunidad de acogida, quienes a veces generalizan estereotipos negativos hacia toda la población venezolana. No hemos encontrado una asociación estadísticamente significativa entre recibir asistencia social y cohesión social horizontal. Sin embargo, los hallazgos cualitativos sugieren que la forma en que se dirige el apoyo de asistencia social puede afectar la relación entre personas venezolanas y de la comunidad de acogida.

La percepción entre las comunidades de acogida es que las personas venezolanas deben ser ayudadas, pero sin quitarle recursos a ellas. En términos de cohesión social “vertical”, encontramos que las personas venezolanas reportan mayores niveles de confianza en los gobiernos nacionales y locales, y en las organizaciones internacionales que las personas de la comunidad de acogida. Además, las personas beneficiarias de la asistencia social reportan niveles de confianza significativamente más altos en el gobierno nacional y las organizaciones internacionales, en comparación con las no beneficiarias. Estos resultados sugieren que, **si se cumple bien, la protección social puede desempeñar un papel en la construcción de la cohesión social vertical, pero debe ser tratada delicadamente para evitar exacerbar las tensiones sociales.**

6.2 Implicaciones de política

Nuestro análisis contiene varias lecciones en materia de política pública para mejorar la protección social de las poblaciones desplazadas y fortalecer la integración entre el gobierno y los organismos internacionales para atender mejor a estas poblaciones.

En relación con la integración de la asistencia humanitaria internacional con la protección social del gobierno, **la coordinación efectiva de los sistemas internacionales y gubernamentales requiere reglas claras para todos los actores**

y responsables políticos involucrados.

A pesar de algunos ejemplos positivos de coordinación y vínculos, es posible mejorar la integración entre los programas de asistencia, de manera que las poblaciones afectadas por el desplazamiento se beneficien de los esfuerzos concertados de organizaciones gubernamentales, no gubernamentales y dirigidas por la comunidad. Se necesitan marcos concretos para orientar esto a nivel de diseño de políticas y programas, y es necesario seguir elaborando arreglos administrativos (por ejemplo, el intercambio de datos). Para obtener más información, consulte el cuadro 2.

Cuadro 2 Lecciones para integrar la asistencia humanitaria con la protección social, basadas en la experiencia de Colombia

A nivel de política pública:

- La integración es mucho más factible cuando el **gobierno tiene una visión consolidada y a largo plazo** para abordar ampliamente las necesidades de las poblaciones desplazadas y promover su acceso a un conjunto amplio de derechos socioeconómicos. **Establecer en la ley el rango amplio de derechos de las poblaciones desplazadas, y las responsabilidades del gobierno hacia ellas**, proporciona un marco mucho más fuerte para que los organismos internacionales consideren la integración de sus actividades en una respuesta dirigida a nivel nacional.
- La integración se beneficia de un **claro punto focal gubernamental** para coordinar las funciones y actividades de los distintos organismos, con una estrategia concreta y protocolos conexos para la colaboración internacional-nacional. Con relación a esto, los vínculos de los organismos internacionales con los sistemas gubernamentales se ven enormemente facilitados por **una fuerte coordinación y una programación armonizada entre los mismos organismos internacionales.**
- Donde la confianza en el gobierno y los mecanismos de rendición de cuentas son suficientes, **dirigir el financiamiento internacional a los sistemas nacionales** puede ayudar a aliviar las restricciones fiscales en la expansión de la cobertura de los programas gubernamentales para las poblaciones desplazadas. En el caso de la provisión para personas refugiadas (o venezolanas), es necesario hacer énfasis en los orígenes internacionales de estos fondos al publicitar la expansión de la cobertura para ayudar a evitar agudizar las tensiones sociales (que son mayores cuando se percibe que las poblaciones desplazadas están desviando los recursos del gobierno de la comunidad de acogida).

- Una crisis urgente y a gran escala puede incentivar una mayor colaboración entre actores nacionales e internacionales, y brindar oportunidades para probar una nueva programación vinculada. Cuando la participación estrecha con el gobierno es apropiada y factible, los organismos internacionales deben maximizar estas oportunidades al estar dispuestos a articular e implementar su oferta para fortalecer los sistemas gubernamentales.
- Integrar la asistencia internacional con la protección social requiere algo más que una cooperación nacional e internacional; los gobiernos subnacionales también pueden desempeñar un papel importante en el establecimiento de políticas y programas que permitan que la asistencia internacional se alinee o integre con la provisión local.

A nivel del diseño programático:

- Incluso cuando un programa es implementado en última instancia por un organismo internacional, **la participación del gobierno en el diseño de ese programa puede sentar las bases para una provisión más dirigida a nivel nacional en el futuro.** El codiseño de pilotos a pequeña escala, y la supervisión y evaluación conjunta de estos pueden ayudar a construir las relaciones y el apoyo político para una integración más estrecha en la línea.
- En Colombia, el diseño de las transferencias monetarias humanitarias se ha alineado con los programas gubernamentales de protección social (en valores de transferencia, preferencia por la asistencia condicional sobre la incondicional y, en algunos casos, en criterios de elegibilidad). El tamaño de la muestra de las poblaciones desplazadas que reciben estas transferencias fue demasiado pequeño en nuestro estudio para monitorear la efectividad de estas transferencias en satisfacer las necesidades a corto y largo plazo. Dado que los valores de transferencia de protección social a menudo son inadecuados para satisfacer las necesidades humanitarias (McLean *et al.*, 2021), **será vital realizar más investigaciones sobre el impacto de estas transferencias monetarias humanitarias.**

A nivel administrativo:

- Cuando se pueden establecer protocolos apropiados para compartir datos, puede haber fuertes beneficios mutuos de una mayor colaboración en las bases de datos, para fortalecer y ampliar la cobertura de datos y programación (particularmente en los casos en que las bases de datos gubernamentales y los sistemas de información sobre las poblaciones desplazadas están más avanzados). **Se debe dar prioridad primero a la exploración de la aceptabilidad de las diferentes formas de intercambio de datos, y luego a la elaboración de marcos y protocolos sólidos** para el intercambio de datos que sean factibles y deseables.
- **Es necesario proporcionar a las poblaciones desplazadas información clara** sobre las diferentes formas y fuentes de asistencia, y las vías para acceder a cada una de ellas. Los esfuerzos por integrar los programas de asistencia deberían mejorar, en lugar de oscurecer, el acceso.

- La oferta de programas debe ajustarse para **asegurar que los problemas de documentación no dejen a las poblaciones desplazadas sin acceso a apoyo**. A menos que se pueda proporcionar acceso universal a la documentación correcta o que se eximan los requisitos de documentación, puede ser necesario establecer disposiciones separadas para aquellos que carecen de documentación (por ejemplo, un programa no gubernamental establecido para reflejar los esquemas gubernamentales si se limitan a aquellos con residencia documentada).
- Las poblaciones desplazadas a menudo tienen un acceso más limitado a las tecnologías y las cuentas bancarias; **si se integran con mecanismos de registro y pago digitales del gobierno, deberían diseñarse opciones o apoyo alternativos en persona** para apoyar a los hogares excluidos tanto digital como financieramente.
- Incluso cuando los organismos internacionales mantienen en gran medida programas independientes, **colaborar más estrechamente con los organismos gubernamentales para referirse a los programas de los demás puede ser un paso inicial** hacia el desarrollo de una oferta de programas más integrada en el futuro.
- Sin embargo, las poblaciones desplazadas pueden ser reacias a identificarse como tales en los sistemas gubernamentales, debido al miedo a la retribución (que fue el caso de algunas PDI en nuestra investigación). Es necesario tener cuidado para **asegurar que los datos sobre el estado de desplazamiento se mantengan confidenciales y seguros, y que se adopten disposiciones alternativas** para apoyar a los hogares que temen ser registrados oficialmente como desplazados.

Además de estas ideas sobre la integración de los sistemas internacionales y gubernamentales, la investigación también ofrece varias **lecciones para asegurar que las poblaciones desplazadas puedan recibir un apoyo más eficaz cuando se les ayuda a través del sistema de protección social del gobierno**.

En términos **de lecciones prácticas**, la investigación demuestra la necesidad de ajustes administrativos para hacer la oferta gubernamental de programas más accesible a las poblaciones desplazadas, incluyendo un alcance específico y apoyo activo para ayudar a las poblaciones desplazadas a entender y navegar los procesos de solicitud. También es necesario adoptar medidas específicas para abordar las limitaciones de documentación, y garantizar que los mecanismos de registro y pago tengan

debidamente en cuenta el menor acceso de las poblaciones desplazadas a la tecnología y a las cuentas bancarias. En cuanto al diseño del programa, el estudio de caso de PDI muestra que otorgar, oficialmente, acceso preferencial a la asistencia del gobierno a las poblaciones desplazadas puede mejorar la provisión, pero la eficacia se reduce considerablemente si el proceso de registro del desplazamiento está lleno de demoras. Mientras tanto, el estudio de caso sobre personas venezolanas indica que es probable que se necesiten valores de transferencia ajustados, dadas las brechas mucho mayores en las necesidades básicas y la mayor inseguridad económica entre esta población.

Más allá de estos ajustes prácticos, la investigación también resalta algunos **cambios más**

fundamentales que son necesarios en la conceptualización de los programas de asistencia para las poblaciones desplazadas.

En primer lugar, como se desprende claramente de los estudios de caso de PDI y personas venezolanas, la mayor parte de la asistencia a las poblaciones desplazadas se centra en el corto plazo y el camino a seguir requiere considerar la asistencia a medio y largo plazo que “abre puertas” mediante el acceso a empleos formales y otras formas de agencia económica que aumenten los ingresos y permitan a estas personas pagar impuestos y protección social contributiva. Los informantes clave reconocen **la necesidad de medidas y programas a más largo plazo**. Estos identifican el enfoque inmediato y a corto plazo que se está adoptando, que a veces desaprovecha la oportunidad de una integración a más largo plazo basada en un mejor empleo, educación o salud. En el caso de las PDI, también se identifica la brecha entre la oferta de protección social y las necesidades reales de la población. Aunque reconocen el progreso en la protección social de las PDI y las personas venezolanas, identifican la necesidad de **soluciones duraderas para superar su vulnerabilidad socioeconómica**.

En segundo lugar, en relación con la necesidad de promover una agencia económica a más largo plazo para los adultos en edad de trabajar (antes mencionada), también es necesario centrarse en el desarrollo **de políticas y programas que “nivelen el campo de juego”** para los niños, niñas y adolescentes, de modo que las desigualdades a las que se enfrentan sus padres no se perpetúen con el tiempo. Esto es especialmente importante en la salud y la educación, ya que son factores determinantes bien conocidos del bienestar y la movilidad social en el futuro.

El nuevo decreto del gobierno sobre el Estatuto Temporal de Protección para las personas venezolanas ofrece una oportunidad única para desarrollar esta **visión a largo plazo, con una oferta de programas más coherente** y completa en respuesta a la llegada de población venezolana. El decreto sobre el Estatuto Temporal de Protección regularizará la residencia de muchas personas venezolanas y podría garantizar la sostenibilidad a más largo plazo, facilitando el acceso al empleo formal y la protección social contributiva. Este debería ser el camino por seguir. Sin embargo, solo porque el camino hacia el empleo formal sea más fácil no garantiza que todos ellos transiten hacia este sector. Es esencial realizar más investigaciones sobre cómo formalizar eficazmente lo informal para asegurar que las personas venezolanas aprovechen las oportunidades. Los informantes clave compartieron las altas expectativas entre las agencias sobre las posibilidades de integración que traerá el Estatuto de Protección Temporal, incluyendo la consolidación de un registro para las personas migrantes independientemente de su estatus migratorio.

El nuevo decreto y los planes para institucionalizar los acuerdos sobre el Estatuto Temporal de Protección representan **una oportunidad crítica para desarrollar mejores formas de trabajar conjuntamente** entre los encargados de formular políticas. Es una oportunidad para mejorar la integración entre las tres dimensiones que consideramos: administración (por ejemplo, sistema de información, datos); diseño programático (por ejemplo, programas más orientados al empleo); y política pública. Esta oportunidad proporciona una plataforma para integrar y articular sistemas con una mirada de largo plazo. También es una oportunidad para el diálogo entre el gobierno, los organismos

internacionales y las organizaciones comunitarias para ayudar a consolidar la asistencia a corto plazo en una estrategia amplia de inclusión en el futuro.

Sin embargo, si bien el amplio panorama político y la visión son alentadores, **es vital que el curso de acción anterior se registre de una manera sensible a las percepciones públicas y minimice las tensiones** entre las comunidades. La cohesión entre los grupos se ha deteriorado lentamente con el tiempo y la ampliación de la protección social para las personas venezolanas debe manejarse cuidadosamente, ya que el tema principal es que la población anfitriona no considera que los recursos se estén desviando de ayudar a las personas colombianas. En particular, es necesario garantizar que el desarrollo de una respuesta eficaz a largo plazo para las personas venezolanas no se haga –y no se perciba– a expensas de la inversión continua en una estrategia integral para satisfacer las necesidades de la creciente población de PDI.

El financiamiento internacional para las iniciativas de integración de personas venezolanas tiene un papel importante que desempeñar aquí, ya que la provisión de financiamiento suplementario no gubernamental puede ayudar a contrarrestar las preocupaciones de la población de acogida sobre la integración de personas venezolanas que desvía los recursos públicos de los ciudadanos. La voluntad del Gobierno colombiano de adoptar un enfoque fuerte dirigido a nivel nacional para apoyar a las personas venezolanas desplazadas no elimina la necesidad de que la comunidad internacional comparta la carga de una de las mayores crisis de desplazamiento de los tiempos modernos al proporcionar un apoyo financiero adecuado y efectivo para permitir que la visión progresiva a largo plazo de Colombia se concrete.

Referencias

- ACNUDH, Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos.** (s.f.). *About internally displaced persons*. <https://www.ohchr.org/en/issues/PDIpersons/pages/issues.aspx>
- ACNUR, Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados.** (s.f.). *Venezuela situation*. ACNUR EE. UU. <https://www.unhcr.org/en-us/venezuela-emergency.html>
- ACNUR.** (2019a). *Global trends: forced displacement in 2018*. <https://www.unhcr.org/statistics/unhcrstats/5do8d7ee7/unhcr-global-trends-2018.html>
- ACNUR.** (2019b). *Guidance Note on International Protection Considerations for Venezuelans, Update I*. <https://www.refworld.org/docid/5cd195of4.html>
- ACNUR.** (2020). *Global trends: forced displacement in 2019*. <https://www.unhcr.org/5ee200e37.pdf>
- ACNUR.** (2021). *Global trends: forced displacement in 2020*. <https://www.unhcr.org/flagship-reports/globaltrends/>
- ACNUR-OIM.** (2021). ACNUR y OIM aplauden la decisión de Colombia de regularizar a personas refugiadas y migrantes de Venezuela. *Comunicado conjunto, 8 de febrero*. <https://www.acnur.org/noticias/press/2021/2/6021acc44/acnur-y-oim-aplauden-la-decision-de-colombia-de-regularizar-a-personas.html>
- Acosta Navarro, O.L., Forero Ramírez, N. and Pardo Pinzón, R.** (2015). *Sistema de protección social de Colombia: avances y desafíos*. CEPAL. <https://www.cepal.org/en/node/30743>
- Alcaldía de Bogotá.** (2020, 7 de mayo). *Gracias a tu solidaridad más de 468 mil hogares han recibido ayudas en Bogotá*. <https://bogota.gov.co/mi-ciudad/ambiente/cuarentena/mas-de-468-mil-hogares-han-recibido-ayuda-de-bogota-solidaria-en-casa>
- Bahar, D. y Dooley, M.** (2019, 19 de diciembre). Venezuela refugee crisis to become the largest and most underfunded in modern history. *Up Front*. <https://www.brookings.edu/blog/up-front/2019/12/09/venezuela-refugee-crisis-to-become-the-largest-and-most-underfunded-in-modern-history/>.
- Bahar, D. y Dooley, M.** (2021, 26 de febrero). Venezuelan refugees and their receiving communities need funding, not sympathy. *Up Front*. <https://www.brookings.edu/blog/up-front/2021/02/26/venezuelan-refugees-and-their-receiving-communities-need-funding-not-sympathy/>
- Bahar, D., Dooley, M. y Huang, C.** (2018, 3 de diciembre). *Integración de los venezolanos en el mercado laboral colombiano*. Brookings. <https://www.brookings.edu/es/research/integracion-de-los-venezolanos-en-el-mercado-laboral-colombiano/>
- Bahar, D., Dooley, M. y Selee, A.** (2020a). Venezuelan Migration, Crime, and Misperceptions: A Review of Data from Colombia, Peru, and Chile. *Migration Policy Institute and Brookings Issue Brief*. <https://www.brookings.edu/research/venezuelan-migration-crime-and-misperceptions-a-review-of-data-from-colombia-peru-and-chile/>.
- Bahar, D., Ibanez, A. y Rozo, S.** (2020b). Give Me Your Tired and Your Poor: Impact of a Large-Scale Amnesty Program for Undocumented Refugees. *Journal of Development Economics*. Volume 151. <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0304387821000316>
- Banco Mundial.** (2018). *Migración desde Venezuela a Colombia*. <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/30651/131472SP.pdf?sequence=3&isAllowed=y>
- Banco Mundial.** (2021). *World Development Indicators DataBank*. <https://databank.worldbank.org/source/world-development-indicators>

- Barca, V.** (2019). *Webinar presentation. Linking cash and voucher assistance and social protection: demystifying the entry points for humanitarians. Slide 17.* Social Protection. <https://socialprotection.org/discover/publications/webinar-presentation-linking-cash-and-voucher-assistance-and-social-protection>
- Bonilla-Mejía, L., Morales, L.F., Hermida-Giraldo, D. y Flórez, L.A.** (2020). *The labor market of immigrants and non-immigrants: evidence from the Venezuelan refugee crisis.* Banco de La República. <https://www.banrep.gov.co/en/labor-market-immigrants-and-non-immigrants-evidence-venezuelan-refugee-crisis>
- Calderón-Mejía, V. e Ibáñez, A.M.** (2016). Labour market effects of migration-related supply shocks: evidence from internal refugees in Colombia. *Journal of Economic Geography* 16(3): 695–713. <https://doi.org/10.1093/jeg/lbv030>
- Cárdenas, M. y Martínez, H.** (2020). *COVID-19 in Colombia: impact and policy responses.* Center for Global Development. <https://www.cgdev.org/publication/covid-19-colombia-impact-and-policy-responses>
- Chan, J., To, H. y Chan, E.** (2006). Reconsidering social cohesion: developing a definition and analytical framework for empirical research. *Social Indicators Research*, 75(2), 273–302. <http://www.jstor.org/stable/27522534>
- Cherrier, C.** (2019). Forced displacement. *Reference Document No. 26 on Social Protection across the Humanitarian-Development Nexus.* Oficina de Publicaciones de la Unión Europea. <https://europa.eu/capacity4dev/sp-nexus/wiki/guidance-package-social-protection-across-humanitarian-development-nexus>
- CNMH, Centro de Memoria Histórica.** (2015). *Una nación desplazada: informe nacional del desplazamiento forzado en Colombia.* <http://www.centrodememoriahistorica.gov.co/descargas/informes2015/nacion-desplazada/una-nacion-desplazada.pdf>
- Colombia sin fronteras.** (2020). 6 puntos del Gobierno para el COVID y migración. *Colombia sin fronteras.* <https://colombiasinfronteras.com/6-puntos-del-gobierno-para-el-covid-y-migracion/>
- Comisión Europea.** (2019). Colombia factsheet. Protección Civil y Operaciones de Ayuda Humanitaria Europeas. https://ec.europa.eu/echo/where/latin-america-caribbean/colombia_en
- DANE, Departamento Administrativo Nacional de Estadística.** (2021). *Pobreza monetaria.* <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/pobreza-y-condiciones-de-vida/pobreza-monetaria>
- Depetris-Chauvin, E. y Santos, R.J.** (2018a). Unexpected guests: the impact of internal displacement inflows on rental prices in Colombian host cities. *Journal of Development Economics* 134: 289–309. <https://doi.org/10.1016/j.jdeveco.2018.05.006>
- Depetris-Chauvin, E. y Santos, R.J.** (2018b). Followed by Violence: Forced Immigration and Homicides. *Documentos de Trabajo* 513, Instituto de Economía. Pontificia Universidad Católica de Chile <https://ideas.repec.org/p/ioe/doctra/513.html>
- DPS, Departamento de Prosperidad Social.** (2020, 13 de octubre). *Prosperidad Social beneficiará a 3,4 millones de hogares colombianos de Familias y Jóvenes en Acción durante los próximos dos años.* <https://idm.presidencia.gov.co/prensa/prosperidad-social-beneficiara-a-3-4-millones-de-hogares-colombianos-de-fam-201013>
- Fernandez, E. y Guajardo, J.** (2019, 21 de noviembre). For Venezuela’s neighbors, mass migration brings economic costs and benefits. *Blog del Fondo Monetario Internacional.* <https://blogs.imf.org/2019/11/21/for-venezuelas-neighbors-mass-migration-brings-economic-costs-and-benefits/>

- Ferris, E.** (2015) *Changing times: the international response to internal displacement in Colombia*. Washington DC: Brookings (<https://www.brookings.edu/research/changing-times-the-international-response-to-internal-displacement-in-colombia/>).
- Fundación ProBono.** (2020). *Migrantes: preguntas frecuentes en la emergencia sanitaria*. <https://probono.org.co/pdf/ProBonoenCovid19/MigrantesF.pdf>
- Gallego, J., Hoffmann, B., Ibararán, P. et al.** (2021). Impactos del programa Ingreso Solidario frente a la crisis del COVID-19 en Colombia. *Banco Interamericano de Desarrollo*. <https://publications.iadb.org/es/impactos-del-programa-ingreso-solidario-frente-la-crisis-del-covid-19-en-colombia>
- GIFMM, Grupo Interagencial sobre Flujos Migratorios Mixtos.** (2020). *Regional Refugee and Migrant Response Plan (RMRP) for 2021*. <https://www.r4v.info/en/document/rmrp-2021>
- GIFMM** (2021). *Colombia: seguimiento financiero RMRP*. <https://data2.unhcr.org/en/documents/details/85405>
- Jimenez-Nadal, J.I., Molina, J.A. y Silva-Quintero, E.** (2018). On the relationship between violent conflict and wages in Colombia. *Journal of Development Studies* 55(4): 473–489. <https://doi.org/10.1080/00220388.2018.1425393>
- Gobierno de Colombia.** (2020). *Directrices del Gobierno de la República de Colombia para la implementación de transferencias monetarias*. (<https://www.r4v.info/es/document/colombia-directrices-complementarias-del-gobierno-colombiano-para-transferencias>
- Graham, J., Guerrero Ble, M., Panayotatos, D. y Leghtas, I.** (2020). *From Displacement to Development: How Colombia Can Transform Venezuelan Displacement into Shared Growth*. Center for Global Development y Refugees International. <https://www.refugeesinternational.org/s/displacement-to-development-colombia.pdf>
- Grosh, M., Del Ninno, C., Tesliuc, E. y Ouerghi, A.** (2008). *For protection and promotion: the design and implementation of effective safety nets*. World Bank Publications.
- Guarín, A., Londoño-Vélez, J., y Posso, C.** (2021). Reparations as Development? Evidence from the Victims of the Colombian Armed Conflict. <https://sites.google.com/view/arlenguarin/research>
- Ibáñez, A.M. y Velásquez, A.** (2008). *Protecting the displaced in Colombia: the role of municipal authorities*. Brookings (https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/06/07_colombia.pdf).
- ICBF, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.** (2018, 18 de diciembre). ICBF atiende a cerca de 59 mil niños y adolescentes venezolanos. *Portal ICBF*. <https://www.icbf.gov.co/noticias/icbf-atiende-cerca-de-59-mil-ninos-y-adolescentes-venezolanos>
- ICBF.** (2020, 5 de marzo). ICBF y ACNUR firman acuerdo para fortalecer atención a niños migrantes de Venezuela. *Portal ICBF*. <https://www.icbf.gov.co/noticias/icbf-y-acnur-firman-acuerdo-para-fortalecer-atencion-ninos-migrantes-de-venezuela>
- IDMC.** (s.f.) ‘*Guiding principles on internal displacement*’. <https://www.internal-displacement.org/internal-displacement/guiding-principles-on-internal-displacement>
- IDMC, Internal Displacement Monitoring Centre.** (2017). ‘Colombia: tackling protracted displacement post-conflict’. *ON THE GRID: Global Internal Displacement in 2016*. <https://www.internal-displacement.org/global-report/grid2017/pdfs/2017-GRID-colombia-spotlight.pdf>
- IDMC.** (2019). *Colombia*. <https://www.internal-displacement.org/countries/colombia>
- IDMC.** (2020). *Global internal displacement database*. <https://www.internal-displacement.org/database/displacement-data>

- International Rescue Committee.** (2019). *The Venezuelan displacement crisis: a test of global commitments and solidarity*. <https://www.rescue.org/sites/default/files/document/4217/irc-thevenezuelandisplacementcrisis.pdf>
- IPC-IG, UNICEF LACRO y PMA.** (2021). *Social protection and Venezuelan migration in Latin America and the Caribbean in the context of COVID-19*. Informe de investigación No. 58. Brasilia and Panama City: International Policy Centre for Inclusive Growth (IPC-IG), United Nations Development Programme, United Nations Children's Fund Regional Office for Latin America and the Caribbean and World Food Programme (WFP).
- Johnson, R. B., y Onwuegbuzie, A. J.** (2004). Mixed methods research: A research paradigm whose time has come. *Educational researcher*, 33(7), 14-26.
- Knight, B. y Tribin, A.** (2020). Immigration and Violent Crime: Evidence from the Colombia-Venezuela Border," *NBER Working Papers 27620*, National Bureau of Economic Research. <https://www.nber.org/papers/w27620>
- Kool, T., y Nimeh, Z.** (2020). 'Refugees and social protection'. In M. Loewe & E. Schüring (Eds.), *Handbook on social protection systems*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Londoño-Vélez, J. y Querubin, P.** (2020). The impact of emergency cash assistance in a pandemic: experimental evidence from Colombia. *Review of Economics and Statistics* 1-27.
- Lowe, C., Cherrier, C. y Holmes, R.** (2022). *Linking social protection and humanitarian assistance to respond to situations of forced displacement: an analytical framework*. Londres: ODI.
- McLean, C., Carraro, L., Barca, V. y Alfery, L.** (2021). *SPACE Transfer Values: How Much Is Enough? Balancing social protection and humanitarian considerations*. Social Protection. <https://socialprotection.org/discover/publications/space-transfer-values-how-much-enough-balancing-social-protection-and>
- Meléndez, M., Martínez Pabón, V. y Peña, N.** (2021). El papel de la política fiscal en la reducción de la desigualdad y la pobreza en Colombia: un análisis de incidencia del gasto social y los impuestos. *Commitment to Equity (CEQ) Working Paper Series* 107, 25.
- Melo, L.A., Otero, A., Ramos, J.E. y Tribín, A.M.** (2020). *Impacto fiscal de la migración venezolana*. Banco de la República. Documentos de trabajo sobre economía regional y urbana. <https://www.banrep.gov.co/es/impacto-fiscal-migracion-venezolana>
- Migración Colombia.** (2021). *Distribución de venezolanos en Colombia*. <https://www.migracioncolombia.gov.co/noticias/tag/Venezolanos%20en%20Colombia>
- Morales, J.S.** (2018). The impact of internal displacement on destination communities: evidence from the Colombian conflict. *Journal of Development Economics* 131: 132-150. <https://doi.org/10.1016/j.jdeveco.2017.10.003>
- Moya, A.** (2018). Violence, psychological trauma, and risk attitudes: evidence from victims of violence in Colombia. *Journal of Development Economics* 131: 15-27.
- Moya, A. y Carter, M.R.** (2019). Violence and the formation of hopelessness: evidence from internally displaced persons in Colombia. *World Development* 113: 100-115.
- OCAH, Oficina de las Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios.** (2017). *Breaking the impasse: reducing protracted internal displacement as a collective outcome*. ReliefWeb. <https://reliefweb.int/report/world/breaking-impasse-reducing-protracted-internal-displacement-collective-outcome-enruuk>
- OCAH.** (2021). *Colombia: trends in reported funding*. <https://fts.unocha.org/countries/49/summary/2021>

- Panayotatos, D. y Teff, M.** (2019). *Crises colliding: the mass influx of Venezuelans into the dangerous fragility of post-peace agreement Colombia*. Refugees International. <https://www.refugeesinternational.org/reports/2019/1/10/crises-colliding-the-mass-influx-of-venezuelans-into-the-dangerous-fragility-of-post-peace-agreement-colombia>
- Peña, P., Urrego, J. y Villa, J.M.** (2017). Civil conflict and conditional cash transfers: effects on demobilization. *World Development* 99: 431-440. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2017.05.031>.
- Peterman, A., de Hoop, J., Cuesta, J. y Yuster, A.** (2018). Evidence on Social Protection in Contexts of Fragility and Forced Displacement. Innocent Research Brief no. 2018-22. <https://www.unicef-irc.org/publications/986-evidence-on-social-protection-in-contexts-of-fragility-and-forced-displacement.html>
- PMA, Programa Mundial de Alimentos.** (2020). El Programa Mundial de Alimentos brinda asistencia alimentaria a miles de familias migrantes a través de bonos y educación nutricional. *Naciones Unidas Colombia*. <https://nacionesunidas.org.co/noticias/actualidad-colombia/el-programa-mundial-de-alimentos-brinda-asistencia-alimentaria-a-miles-de-familias-migrantes-a-traves-de-bonos-y-educacion-nutricional/>
- PMA.** (2021). *WFP's work in enabling social protection in Colombia: highlights of the World Food Programme's contributions to social protection in a new normal*. <https://www.wfp.org/publications/wfps-work-enabling-social-protection-around-globe-2021>
- PNUD, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.** (2021). *Atrapados: alta desigualdad y bajo crecimiento en América Latina y el Caribe*. Informe regional de desarrollo humano. https://www.latinamerica.undp.org/content/rblac/es/home/library/human_development/regional-human-development-report-2021.html
- Proyecto Migración Venezuela.** (2020). *Percepción de la integración de los migrantes en Colombia en tiempos de coronavirus*. <https://migravenezuela.com/web/articulo/percepcion-de-los-colombianos-sobre-los-migrantes-en-tiempos-de-coronavirus/1924>
- Proyecto Migración Venezuela.** (2021). *Encuesta de calidad de vida e integración de los migrantes venezolanos en Colombia*. https://s3.amazonaws.com/semanaruralvzla/documentos/1618248420_resultados_encuesta_hogaresvfpdf
- Rodríguez Chatruc, M. y Rozo, S.** (2021). *Attitudes towards migrants during crisis times*. Institute of Labor Economics (IZA). <https://ftp.iza.org/dp14319.pdf>
- R4V.** (2020). Plataforma de coordinación interagencial para refugiados y migrantes de Venezuela. *¿Qué es el GIFMM?*. <https://www.r4v.info/es/colombia>
- R4V.** (2021a). *RMRP 2021: Plan de respuesta regional para refugiados y migrantes de Venezuela*. https://www.r4v.info/sites/default/files/2021-06/RMRP%202021%20Español_compressed_o.pdf
- R4V.** (2021b). *Refugiados y migrantes de Venezuela*. <https://www.r4v.info/es/refugiadosymigrantes>
- Rodríguez, M. y Rozo S.** (2021). Attitudes towards migrants during crisis times. Banco Interamericano de Desarrollo. <https://publications.iadb.org/en/attitudes-towards-migrants-during-crisis-times>
- Saldarriaga, J.F. Y Hua, Y.** (2019). A gravity model analysis of forced displacement in Colombia. *Cities* 95. <https://doi.org/10.1016/j.cities.2019.102407>
- Santamaria, J.** (2020). 'When a Stranger Shall Sojourn with Thee': The Impact of the Venezuelan Exodus on Colombian Labor Markets. http://pseweb.eu/ydepot/seance/514221_Julieth_Santamaria.pdf
- Sebastian, A.R., Perego, V.M. y Muñoz, J.C.** (2020). *Integrating Venezuelan migrants in Colombia's agri-food sector*. World Bank Group <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/34928>

- Seyfert, K., Barca, V., Gentilini, U. et al.** (2019). Unbundled: a framework for connecting safety nets and humanitarian assistance in refugee settings. *Social Protection and Jobs Discussion Paper 1935*. Washington DC: World Bank. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/32467>
- Sherriff, L.** (2019, 24 de julio). *Drugs and hunger: what awaits Colombia's newly displaced families*. *The New Humanitarian*. <https://www.thenewhumanitarian.org/news-feature/2019/07/24/drugs-hunger-colombia-displaced-families>
- Simmons, D. C.** (2017). 2.1 Qualitative and quantitative approaches to risk assessment. *Risk*, 2, 1-1.
- Stampini, M. y Tornarolli, L.** (2012). The growth of conditional cash transfers in Latin America and the Caribbean: did they go too far? *IZA Policy Paper*.
- Tashakkori, A., y Teddlie, C.** (2009). Integrating qualitative and quantitative approaches to research. *The SAGE handbook of applied social research methods*, 2, 283-317.
- Tribín, A.M., Adhvaryu, A., Anzola, C. et al.** (2020). Migración desde Venezuela en Colombia: caracterización del fenómeno y análisis de los efectos macroeconómicos. *Revista Ensayos Sobre Política Económica*, 97: 1-74 <https://doi.org/10.32468/espe.97>
- UARIV.** (2018). *¿Cuáles son las etapas de la atención humanitaria?* <https://www.unidadvictimas.gov.co/es/cuales-son-las-etapas-de-la-atencion-humanitaria/44450>
- UARIV.** (2020, 24 de marzo). *Gobierno anuncia recursos para garantizar indemnizaciones y ayuda humanitaria a las víctimas del conflicto*. Unidad para la Atención y la Reparación Integral a las Víctimas. <https://www.unidadvictimas.gov.co/es/atencion-victimas/gobierno-anuncia-recursos-para-garantizar-indemnizaciones-y-ayuda-humanitaria-las>
- UARIV.** (2021a). *Registro Único de Víctimas (RUV)*. Unidad para la Atención y la Reparación Integral a las Víctimas. <https://www.unidadvictimas.gov.co/es/registro-unico-de-victimas-ruv/37394>
- UARIV.** (2021b). *Boletín Fichas Estadísticas, Nacional (corte: 31 de enero 2021)*. Unidad para la Atención y la Reparación Integral a las Víctimas. <http://fichaestrategica.unidadvictimas.gov.co/Boletin>
- Vidal López, R.C., Atehortúa Arredondo, C.I. y Salcedo, J.** (2011). *The effects of internal displacement on host communities*. Brookings <https://www.brookings.edu/research/the-effects-of-internal-displacement-on-host-communities/>
- Weintraub, M.** (2016). Do all good things go together? Development assistance and insurgent violence in civil war. *Journal of Politics*. <https://doi.org/10.1086/686026>