



**El emprendimiento  
es de todos**

Minhacienda



**El futuro  
es de todos**

**DNP  
Departamento  
Nacional de Planeación**

Bogotá D.C., 30 de septiembre de 2021

Señor

**MAURICIO CLAVER-CARONE**

Presidente

Banco Interamericano de Desarrollo

Bogotá D.C

Asunto: Carta de Política. PBL-Programa de Apoyo a Reformas para la Inclusión Social y Económica de la Población Migrante Venezolana en Colombia.

Estimado Presidente Claver- Carone:

Mediante la presente deseamos reiterar el compromiso irrestricto del Gobierno de Colombia en la protección de los derechos fundamentales de la población migrante y en consolidar una agenda migratoria clara, comprometida y fraterna que de manera inequívoca proteja los derechos humanos de miles de personas que tuvieron que abandonar su país por distintas circunstancias. Estamos plenamente convencidos de la necesidad de ser más activos en la implementación de acciones de política pública concretas y dinámicas para promover la igualdad de condiciones y oportunidades de los migrantes regularizados en Colombia y su incorporación al aparato productivo del país.

El Gobierno nacional ha venido avanzando de manera decidida en el desarrollo e implementación de diversas acciones para promover un crecimiento económico equitativo e inclusivo y un plan de recuperación para promover la reactivación gradual de la economía. La regularización de la población migrante, a través del Estatuto Temporal de Protección a Migrantes, favorecerá la entrada de la población migrante en el mercado laboral y permitirá su inclusión en actividades productivas, lo que a su vez se traducirá en beneficios económicos y de prosperidad para el país.

Aunque esta es la primera operación financiada por el Banco que se centra exclusivamente en políticas que facilitan la integración social y económica de población migrante y refugiada, hay múltiples aspectos que se han incorporado al diseño de esta operación desde el conocimiento que el Banco tiene de nuestro país y su experiencia en la región y en programas similares. El



Banco ha realizado un trabajo analítico que describe los factores de la migración vinculados a las limitaciones de las oportunidades económicas que han resultado útiles en el caso colombiano. Finalmente, la experiencia del Banco en contextos de desplazamiento forzado y migración mixta han contribuido a profundizar el diálogo de política dirigido a grupos diferenciados en función de categorías como género, y espacios rurales o urbanos, que fueron de ayuda para identificar riesgos y oportunidades en el contexto actual del país.

### **Contexto macroeconómico**

Durante décadas y hasta inicios del 2020, Colombia había logrado construir una senda de crecimiento económico, acompañada de una reducción de la pobreza, del desempleo y la informalidad, con criterios responsables de sostenibilidad fiscal. La crisis global originada por la pandemia del COVID-19 impactó fuertemente la economía del país, con efectos importantes en la actividad pública y privada, en respuesta a la cual se implementaron diversas medidas multisectoriales que tuvieron un impacto fiscal importante a nivel de ingresos, gastos y deuda pública en el Gobierno Nacional Central. En consecuencia, en el 2020 Colombia registró un déficit fiscal del 7,8 % del PIB (evidenciando un deterioro de 5,3 puntos porcentuales del PIB respecto de la vigencia fiscal anterior) y unos niveles de pobreza monetaria del 42,5 % y pobreza monetaria extrema del 15,1 %.

No obstante, lo anterior en el año 2021 se han empezado a ver signos de recuperación y reactivación. El Indicador de Seguimiento de la Economía (ISE) registró una tasa de crecimiento anual del 14,5 % a junio de 2021, evidenciando un desempeño positivo de la actividad económica. Adicionalmente, mientras en mayo de 2020 la tasa de desempleo alcanzó niveles del 21,4%, a julio de 2021 se encontraba en el 14,3 %. Por su parte, el Producto Interno Bruto del segundo trimestre del 2021 creció 17,6 % respecto del mismo periodo de 2020, jalonado principalmente por la rama de comercio, transporte y restaurantes (creciendo 40,3% y contribuyendo 6,8 puntos porcentuales al crecimiento del PIB), industrias manufactureras (creciendo 32,5% y contribuyendo 3,8 puntos porcentuales), las actividades artísticas y de entretenimiento (creciendo 83,8% y contribuyendo 2,2 puntos porcentuales) y la administración pública, educación y salud (creciendo 9,0% y contribuyendo 1,4 puntos porcentuales). Por otro lado, el recaudo tributario neto acumulado en el periodo enero-agosto 2021 creció el 20,2 % frente al mismo periodo del 2020, y 5,2% frente al mismo periodo del 2019.

Colombia es el receptor más grande de migrantes provenientes de Venezuela. Se estima que a marzo de 2021 unos 1,7 millones de personas llegaron a establecerse en nuestro país. Entre 2015 y 2021 la población migrante en territorio colombiano se multiplicó; mientras en el 2015



había 147.774 inmigrantes de larga duración de varias nacionalidades en Colombia (el 0,3 % de la población total), hoy en día estos representan el 4 % de la población total.

El aumento del total de la población migrante durante 2020 se concentró en la población desempleada e inactiva. Durante el 2020 fueron 175 mil los migrantes que entraron al país; esto representa una disminución considerable en el flujo, teniendo en cuenta que entre 2017 y 2019 entraron en promedio 500 mil migrantes por año. La población migrante total representó el 5 % de la Población Económicamente Activa (PEA) nacional.

La pandemia profundizó y reveló ciertos problemas del mercado laboral colombiano. Al cierre de 2020, la población de migrantes alcanzó un total de 2,1 millones y se espera una pequeña aceleración en el flujo en el 2021, dada la recuperación económica. Siguiendo las proyecciones realizadas por el equipo técnico del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, tanto para la población total (PT) como para la población económicamente activa (PEA), se espera que a finales de 2021 se registre un flujo de migrantes nuevos de 658 mil personas. Esto reflejaría una PEA migrante para este año de 1,7 millones de personas.

En 2022 se espera un flujo migratorio inferior al de años anteriores, pero se prevé dar continuidad a las políticas de integración social que seguirían impulsando el crecimiento económico. La regularización de esta población tiene impactos positivos sobre el mercado laboral a través de varios canales: (i) facilita el tránsito de estos trabajadores del sector informal al sector formal, lo que les otorga beneficios en términos de seguridad social; (ii) les permite insertarse en actividades con mayor valor agregado; y (iii) facilita el acceso a empleos que son más acorde a sus habilidades, lo que redundará en mayor productividad.

Se espera que la expansión real de la economía alcance un promedio de 3,7 % durante el periodo 2021-2032. La contracción económica observada en 2020 será sucedida por años de alto crecimiento que permitirán cerrar la brecha del producto, llevando a que el PIB converja a su potencial. Este último estará impulsado por el plan de reactivación, Nuevo Compromiso por el Futuro de Colombia<sup>1</sup>, que complementará la acumulación de capital físico y humano por parte del sector privado y la mejor asignación de los migrantes dentro del aparato económico, fruto del Estatuto de Protección al Migrante.

A pesar de los enormes desafíos que enfrenta Colombia en materia de recuperación económica, la voluntad de apoyar a la población migrante y de regularizar su situación en el país para brindarles la posibilidad de tener un acceso mucho más transparente en su relación con el Estado

---

<sup>1</sup> Documento CONPES 4023 del 11 de febrero de 2021. Política para la reactivación y el crecimiento sostenible e incluyente: Nuevo compromiso por el futuro de Colombia.



sigue siendo una de las prioridades del Gobierno nacional. Colombia ha cambiado la historia de la política migratoria en América Latina y el mundo, enfrentando el fenómeno del éxodo venezolano bajo la premisa humanitaria, responsable, y fraterna de atención genuina. Con una mirada estratégica, las medidas implementadas buscan mejorar la productividad nacional brindando oportunidades de trabajo y acceso a servicios sociales a toda la población migrante regular que se encuentra en Colombia, transformado esta situación en una oportunidad de crecimiento y desarrollo que aporte al incremento de la productividad, la reactivación económica y la reducción de la pobreza.

### **Estatuto Temporal de Protección a Migrantes (ETP)**

Desde 2015, Colombia ha mantenido su compromiso con políticas abiertas, progresistas, innovadoras e integrales para la integración social y económica de los migrantes venezolanos. La respuesta del Gobierno nacional al éxodo a gran escala desde Venezuela puede caracterizarse a grandes rasgos en tres etapas.

En la primera etapa, aprobamos varias políticas, programas y legislación para responder a las medidas humanitarias de más corto plazo que incluyeron, entre otros: (i) procedimientos excepcionales para facilitar registros de nacimiento de personas nacidas en Venezuela de padres colombianos; (ii) una Tarjeta Migratoria de Tránsito Fronterizo, abriendo cuatro puntos de migración y estaciones de paso; (iii) creación del Permiso Especial de Permanencia (PEP) como mecanismo de regularización en 2017, predecesor del ETP; y (iv) la creación del Grupo Interinstitucional sobre Flujos Migratorios Mixtos (GIFMM), iniciativa liderada conjuntamente por la Organización Internacional de las Migraciones y la Oficina de las Naciones Unidas para los Refugiados, poniendo a disposición una plataforma para apoyar la acción coordinada sobre las necesidades de ayuda humanitaria.

La siguiente etapa de la respuesta comenzó en 2018 y estuvo orientada por el marco de la Estrategia Nacional de Respuesta a la Migración desde Venezuela<sup>2</sup>, la cual establece una serie de acciones críticas en torno a dos ejes: (i) acceso a servicios sociales básicos que garanticen el bienestar de los migrantes y refugiados, al tiempo que se definen responsabilidades y objetivos institucionales y (ii) mejora de la coordinación institucional, la movilización de las entidades responsables de las áreas críticas de atención, así como la creación de mecanismos de coordinación de la respuesta del país a la migración desde Venezuela. Este documento confirma el compromiso de Colombia de usar estrategias sectoriales para ampliar el acceso a salud, educación, primera infancia, adolescencia, trabajo, vivienda y seguridad para los migrantes de Venezuela y las comunidades de acogida. Entre las medidas más relevantes de esta etapa se

---

<sup>2</sup> Documento CONPES 3950 del 23 de noviembre de 2018



encuentran: (i) la creación de la Gerencia de Frontera como la agencia responsable de coordinar la respuesta nacional a la crisis migratoria; (ii) la creación del Registro Único de Trabajadores Extranjeros en Colombia (RUTEC); (iii) el lanzamiento del Permiso Temporal de Tránsito (PTT) y (iv) la aprobación de un régimen tributario especial para las Zonas Económicas y Sociales Especiales (ZESE).

Finalmente, la tercera etapa de la ruta de respuesta inició con la expedición del ETP para los migrantes de Venezuela en marzo de 2021<sup>3</sup>. El Gobierno prevé un proceso de registro acelerado de los migrantes en 2021 hasta 2023, incluyendo tanto la convergencia de aquellos que están actualmente con estatus PEP, como el estimado de un millón de migrantes actuales sin estatus regular. Un objetivo clave de esta tercera fase es reforzar los objetivos de recuperación ante la crisis generada por el COVID-19. Para esto, el ETP servirá de punto de partida para la elegibilidad y la integración de los migrantes de Venezuela en el mediano plazo en el sistema de seguro médico subsidiado de salud, el sistema de educación formal, el sistema de subsidio a la vivienda, el régimen de protección social y el mercado laboral, entre otros. En fase también se enfoca en la protección de migrantes vulnerables, incluyendo niños y víctimas de tráfico y trata de personas, a través del establecimiento de la Estrategia Nacional para la Lucha Contra la Trata de Personas y la elegibilidad de niños y adolescentes migrantes en situación de vulnerabilidad a los programas de protección social.

De acuerdo con algunas estimaciones, por el ETP se estima que los ingresos fiscales para el periodo 2021-2030 aumentarán un 2,9 % del PIB de 2021 frente a un escenario sin migración. Somos conscientes que tanto la migración como el estatuto generan costos fiscales en el corto plazo, no obstante, estos traerán consigo beneficios en el mediano y largo plazo. Adicionalmente, diversos estudios independientes confirman el impacto positivo que tiene sobre el crecimiento la regularización de la población migrante como el aumento en los salarios, en la productividad, formalidad y por consiguiente en el crecimiento económico.

La regularización a través del ETM favorecerá la entrada de la población migrante en el mercado laboral. Así mismo, tendrá impactos positivos en el mercado laboral, en cuanto se mitigarían los efectos adversos de la entrada irregular sobre el sector informal. En particular, varios estudios han demostrado, como se dijo anteriormente, que la regularización permite que los migrantes puedan acceder a labores acordes a su calificación y, por lo tanto, aumente la fuerza laboral en el mercado formal y calificado. Adicionalmente, los beneficios potenciales de la inclusión

---

<sup>3</sup> A través del Decreto 216 del 1º de marzo de 2021, el Gobierno nacional adoptó el Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos el cual contempla el Registro Único de Migrantes Venezolanos bajo régimen de protección temporal, estatuto que tendrá una vigencia de diez años.



económica de migrantes se estiman cercanos a 0,3 puntos porcentuales en los 2021 y 0,2 puntos porcentuales en el 2022 sobre el crecimiento económico.

### **El programa de financiamiento**

Si bien el Gobierno de Colombia ha venido mostrando de manera decidida su compromiso en apoyar a la población migrante con un marco inclusivo que es punto de referencia para otros países de la región, este crédito, bajo la modalidad de Préstamos Basados en Políticas, (PBL por sus siglas en inglés), ha sido fundamental para organizar nuestra agenda de acciones y fortalecer nuestro marco normativo para profundizar el diálogo de política, en materia de protección y la integración social y económica para los migrantes.

Con la puesta en marcha de las acciones de política que se presentan en esta operación esperamos poder avanzar hacia la integración social y económica de la población migrante en el mediano y largo plazo, específicamente en: (i) estabilidad macroeconómica; (ii) fortalecimiento institucional para facilitar la gestión efectiva de las migraciones hacia los procesos de inclusión; (iii) articulación institucional para el acceso a servicios sociales y de protección contra la trata de personas; y (iv) la promoción de la integración económica de la población migrante a través del reconocimiento de competencias.

El primer componente de la operación “*estabilidad macroeconómica*” se enfoca en mantener la estabilidad del marco general de políticas macroeconómicas que permita continuar con las iniciativas del Gobierno en materia migratoria. Este componente tiene una acción específica orientada a mantener la congruencia entre el Programa y las acciones del Gobierno.

El segundo componente de la operación “*fortalecimiento institucional para facilitar la gestión efectiva de las migraciones hacia los procesos de inclusión*”, reconoce la continuación de los esfuerzos del Gobierno nacional para fortalecer la gobernanza para la integración efectiva de los migrantes y las medidas adoptadas para una gestión de la información más eficiente para la toma de decisiones. En esta materia las acciones de política están enfocadas a: (i) la aprobación y reglamentación de los lineamientos de política para el registro, caracterización y regularización temporal de los ciudadanos venezolanos que se encuentran regular e irregularmente en Colombia a través del Estatuto Temporal de Protección a los Migrantes Venezolanos (ETPMV) y su reglamentación, en respuesta a la crisis migratoria, para una integración social y económica efectiva; (ii) la aprobación de los lineamientos del sistema de Registro Único de Migrantes Venezolanos (RUMV) para la implementación de los pre-registros virtuales asistidos, registros biométricos a nivel nacional y expedición de documentos de identificación de la población migrante venezolana registrada. Este registro incluye la capacidad de captar una caracterización



socioeconómica que contiene aspectos de salud, educación, formación, integración e inclusión entre otros, con el fin de conocer las condiciones de la población migrante en el territorio colombiano. Es muy importante precisar que este registro permite un enfoque diferencial de género para que la persona que acceda al mismo cuente con la posibilidad de identificarse con el género de su preferencia tras un procedimiento voluntario ante notario público, previo o posterior al otorgamiento del Permiso de Protección Temporal (PPT). Asimismo, comprende la reglamentación para el funcionamiento del Comité Estadístico Sectorial de Salud y Bienestar Social y Demografía, con la participación de la Mesa Sectorial de Migración. Establece además mecanismos institucionales para garantizar el intercambio de información entre Migración Colombia y las entidades habilitantes, el Ministerio de Salud y Protección Social y el Departamento de Planeación Nacional, para la planificación e interoperabilidad para la implementación de la política pública relacionada. Y finalmente, considera la elaboración del Marco Fiscal de Mediano Plazo 2021, que incorpora el impacto fiscal de los efectos de la migración venezolana y, además, los beneficios producto de esta, tanto en el mediano como en el largo plazo, a la balanza fiscal y a la economía

Un tercer componente de esta operación *“articulación institucional para el acceso a servicios sociales y de protección contra la trata de personas”* se fundamenta sobre las bases de la creación de condiciones de política para proveer de acceso a migrantes a servicios sociales, y de protección a víctimas de trata de personas. En este componente, las acciones de política que se reconocen están orientadas a : (i) la aprobación del marco jurídico y sectorial para permitir el acceso de la población migrante a los servicios de salud a través del sistema de afiliación al Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS) y entre otras medidas, el uso del PPT como documento válido de identificación de los migrantes venezolanos en los sistemas de información del SGSSS; (ii) la definición de las condiciones de asignación del subsidio familiar de vivienda en la modalidad de arrendamiento, ampliando este beneficio a la población migrante venezolana en la oferta de mecanismos de acceso a condiciones de habitabilidad; (iii) el desarrollo de las mesas de trabajo sectoriales y territoriales para definir los ajustes en materia normativa y técnica según la aplicación de ETPMV, con el fin de garantizar el acceso al sistema educativo de niños, niñas y adolescentes migrantes, a partir de una hoja de ruta educativa de atención; y (iv) la aprobación de la estrategia nacional para la lucha contra la trata de personas, que contempla entre varios enfoques, el enfoque fronterizo migratorio que tiene en cuenta la crisis humanitaria derivada de la migración masiva de ciudadanos extranjeros.

Finalmente, el cuarto y último componente de la operación *“promoción de la integración económica de la población migrante a través del reconocimiento de competencias”* se articula alrededor de la promoción de una política para la integración económica de la población migrante, a través del reconocimiento de sus competencias y conocimientos, con mecanismos de apoyo de



cuidado infantil para incrementar el acceso de mujeres a la certificación. Entre las acciones decididas del Gobierno que reconoce este componente están: (i) un acuerdo bilateral para facilitar el reconocimiento y validación de los títulos de educación superior de la población migrante venezolana en Colombia; (ii) la aprobación del esquema de ejecución del programa del Ministerio de Trabajo que articula la oferta del Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) para certificación de competencias laborales para migrantes en comunidades receptoras y que en su contenido promueva el apoyo a mujeres migrantes con el cuidado infantil, que les permita acceso al programa de certificación, entre otros; y (iii) la adopción institucional en los servicios de primera infancia del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) que incluye la condición migratoria como criterio de focalización para la inclusión de los niños y niñas migrantes vulnerables entre los 0 y 5 años.

Sin otro particular y con la expuesto en esta carta de política, esperamos haber dado cuenta de nuestra situación económica, así como de nuestra agenda de política pública de corto y mediano plazo para la atención de la población migrante y su incorporación en el aparato productivo del país para una recuperación económica sostenible, proceso que esperamos seguir consolidando en el tiempo con el apoyo técnico y financiero del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Sea esta la oportunidad para agradecer una vez más el apoyo incondicional del BID y su compromiso con el desarrollo integral y sostenible de Colombia.

Cordial saludo,

  
**JOSÉ MANUEL RESTREPO ABONDANO**  
Ministro  
Ministerio de Hacienda y Crédito Público

  
**ALEJANDRA BOTERO BARCO**  
Directora General  
Departamento Nacional de Planeación