

Política pública migratoria y migración venezolana en Colombia: un análisis desde la noción *referencial* de Pierre Muller

Migratory Public Policy and Venezuelan Migration in Colombia: An Analysis from Pierre Muller's Notion of Referential

María Gabriela Valero Gómez

Universidad del Valle, Cali, Colombia

valero.maria@correounivalle.edu.co

<https://orcid.org/0000-0002-8361-8847>

José Antonio Román Brugnoli

Universidad Tecnológica Metropolitana, Santiago, Chile

j.romanb@utem.cl

<https://orcid.org/0000-0001-8151-9821>

ARTÍCULO DE INVESTIGACIÓN

Fecha de recepción: 10 de mayo de 2022 - **Fecha de aprobación:** 18 de septiembre de 2023

DOI: 10.15446/cp.v18n36.102563

Cómo citar este artículo:

APA: Valero Gómez, M. y Román Brugnoli, J. A. Política pública migratoria y migración venezolana en Colombia: un análisis desde la noción *referencial* de Pierre Muller. *Ciencia Política*, 18(36), 229-264.

<https://doi.org/10.15446/cp.v18n36.102563>

MLA: Valero Gómez, M. y Román Brugnoli, J. A. "Política pública migratoria y migración venezolana en Colombia: un análisis desde la noción *referencial* de Pierre Muller". *Ciencia Política*, 18.36 (2023): 229-264. <https://doi.org/10.15446/cp.v18n36.102563>



Este artículo está publicado en acceso abierto bajo los términos de la licencia Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada 2.5 Colombia.

Resumen

La migración venezolana de la última década ha representado un desafío para las políticas públicas migratorias colombianas. Entre 2017 y 2020 se promulgaron importantes documentos de política pública migratoria para tratar este fenómeno. ¿Cómo fue abordado en dichos documentos? ¿Qué efectos tuvo? Este artículo se propone identificar los *referenciales* que articularon esta política pública migratoria y analizar sus efectos para la gestión pública de la migración venezolana en Colombia. Mediante un análisis de contenido basado en conceptos, sobre un corpus de 15 documentos relevantes de política pública focalizados en la migración venezolana promulgados entre 2017 y 2020, se encontró que el referencial global está organizado por la idea de la *migración ordenada, regular y segura*, y que el problema objeto de política pública es tratado desde los sectores de la seguridad nacional, la economía y los derechos humanos, para la gestión de este fenómeno.

Palabras clave: Colombia, migración venezolana, política pública migratoria, referencial de política pública.

Abstract

The Venezuelan migration of the last decade has posed a challenge for Colombian migratory public policies. Between 2017 and 2020, significant documents on migratory public policy were enacted to address this phenomenon. How was it addressed in these documents? What were the effects? This article aims to identify the frameworks that articulated this migratory public policy and analyze its effects on the public management of Venezuelan migration in Colombia. Through a content analysis based on concepts, focusing on a corpus of 15 relevant public policy documents targeting Venezuelan migration enacted between 2017 and 2020, it was found that the global framework is organized around the idea of *orderly, regular, and safe migration*. The issue addressed by public policy is treated from the perspectives of national security, the economy, and human rights for the management of this phenomenon.

Keywords: Colombia, Migration Public Policy, Referential of Public Policy, Venezuelan Migration.

Introducción

La dinámica migratoria desde Venezuela hacia otros países comenzó a ser un fenómeno notorio a partir del año 2015, debido a las diferentes condiciones estructurales que generaron la movilidad masiva de cientos de miles de personas, como el desabastecimiento de alimentos y medicinas, la inseguridad ciudadana relacionada con altos índices de violencia, el detrimento en el suministro de los servicios básicos, la hiperinflación y la devaluación de la moneda, en el marco de una profunda crisis económica, social y política (Dekocker, 2018).

En términos numéricos, en el año 2015 la salida masiva de venezolanos y venezolanas hacia distintos países del mundo alcanzó la cifra de 700.000 personas aproximadamente, la cual se duplicó en el año 2017 con 1.622.442 personas venezolanas migrantes, encontrándose la mayor concentración en la región de Suramérica (ver Tabla 1). Para el año 2021 se registraron en Suramérica 4.1 millones de refugiados y migrantes de Venezuela, de los cuales el 43% se encontraban en Colombia (R4V, 2021).

Tabla 1. Evolución de la población venezolana en el exterior

	2010	2015	2017	2021
Mundo	556.641	697.562	1.622.442	5.914.519
Sudamérica	62.240	88.975	885.891	4.100.000
América Central	21.260	33.065	78.641	967.504
Caribe	19.629	21.074	41.693	146.283

Nota. Elaboración propia con base en los datos de la Organización Internacional de las Migraciones para los años 2010, 2015 y 2017 (OIM, 2018), y en las estimaciones de la Plataforma de Coordinación Interagencial para Refugiados y Migrantes de Venezuela para el año 2021 (R4V, 2021).

Según estos datos, Colombia es la nación suramericana con mayor recepción de migración venezolana, bien sea como país de destino o como lugar de tránsito (Blouin, 2019). Al revisar los datos oficiales de Migración Colombia se encuentra un registro de 1.488.373 personas venezolanas radicadas en Colombia en el año 2019 (Migración Colombia, 2019), cifra que ascendió a 1.700.000 para el año 2021 (R4V, 2021) y se mantuvo en 2.477.588 en octubre de 2022. Lo anterior podría asociarse a la situación de cercanía geográfica que existe con Colombia, un país próximo no solo física sino culturalmente a Venezuela. En adición, este fenómeno se ve favorecido por el hecho de que ambos países comparten

variadas rutas de acceso través de sus fronteras, que son pasos no habilitados oficialmente, mejor conocidos como “trochas”¹.

Esta recepción repentina, continua y masiva de migrantes es novedosa para Colombia, país que históricamente no se ha caracterizado por ser receptor de inmigrantes, sino más bien por ser una fuente de migración hacia otros países (Orduz, 2004), y cuyas políticas públicas migratorias se han enfocado, sobre todo, en prevenir las migraciones no deseadas (Martínez, 1997; Olaya, 2018; Rhenals, 2013). Por lo cual, el tratamiento de este fenómeno desde sus políticas públicas ha representado todo un desafío.

En cuanto a los antecedentes de las políticas migratorias en Colombia, es posible reconocer tres momentos. El primero, durante el período posterior a la independencia colombiana, cuando se empezaron a crear políticas migratorias con fines económicos para atraer población extranjera como “instrumentos de la colonización interior, de la ocupación y la valoración del territorio nacional [...] para limpiar, ocupar, homogeneizar y civilizar” (Martínez, 1997, p. 5).

Más tarde, las leyes promulgadas en Colombia durante las primeras décadas del siglo XX ya no se sustentaron tanto en el desarrollo de la economía, sino en la idea eugenésica con el objetivo del mejoramiento de la raza colombiana a través de la selección de una “inmigración biológicamente apta” (Gómez, 2009; Rhenals, 2013), lo cual implicaba la selección social deliberada de los individuos sanos, en especial los europeos, que eran vistos como el referente a seguir (Flórez, 2009; Olaya, 2018).

Por su parte, lo que caracterizó el curso del siglo XX en cuanto a las políticas migratorias colombianas es el aumento de las restricciones de entrada al país, de manera abierta y legal, a los extranjeros que no se acercaban a la idea de hombre ideal (Rhenals, 2013). Este enfoque condujo a que la acción pública durante este período fuera poco inclusiva hacia determinados grupos de inmigrantes (Aya et al., 2010).

Así, tanto por la historia de la política migratoria colombiana como por lo imprevisto, masivo y veloz de la migración venezolana hacia

1 Las trochas son pasos fronterizos no autorizados en las fronteras compartidas entre Colombia y Venezuela. Después del 19 de agosto de 2015, cuando el gobierno venezolano cerró la frontera con Colombia, cientos de migrantes venezolanos empezaron a usar las trochas para salir de Venezuela, cruzando de manera irregular e insegura, con el fin de conseguir alimentos, quedarse en Colombia o transitar hacia otros países. Estos corredores son controlados por grupos armados, quienes administran el paso de los productos y “tributan” sobre los migrantes que transitan por ellos (Ramírez, 2020).

Colombia en los últimos años, este ha sido un fenómeno novedoso y desafiante para la acción pública en este campo. Quizás ello pueda explicar la presión del poder ejecutivo para velar por la “securitización” (Feline y Castillo, 2020; Gissi et al., 2020; Ramírez y Ospina, 2021), y el por qué la institucionalidad colombiana encontró como primera solución la emisión de instrumentos de tipo administrativos para intervenir en este fenómeno a nivel general; instrumentos que han sido emitidos principalmente a través de resoluciones y decretos desde el año 2017 por diferentes instancias: el Ministerio de Relaciones Exteriores, el Departamento Administrativo de la Presidencia, Migración Colombia y el Ministerio del Trabajo, entre otros. A esto se suma el documento Conpes 3950, adoptado el 23 de noviembre de 2018 y presentado por el Departamento Nacional de Planeación, que se propuso definir una política pública para la migración proveniente de Venezuela (DNP, 2018).

Ahora bien, en el campo del análisis de la política pública, en las últimas décadas ha sido creciente el interés por la comprensión sobre la manera en que ciertas representaciones organizan cognitivamente conjuntos de instrumentos de política pública en un determinado campo de acción y, de esa manera, cómo tienen un efecto constructivo sobre el mismo. Es lo que se ha denominado “el análisis cognitivo de la política pública” (Roth, 2016).

Un enfoque promisorio dentro de esta corriente es el análisis del *referencial*, propuesto y desarrollado por Pierre Muller (Muller, 1990, 2010). Este enfoque se concentra en el analizar la manera en que las políticas públicas se organizan en torno a referenciales globales y sectoriales, los que se entienden como una articulación de imágenes estructurantes y de valores, normas y algoritmos, que tienen un efecto constructivo sobre el campo de acción para el cual han sido diseñadas.

Teniendo en cuenta lo anterior, en este texto se aborda la pregunta sobre cuáles han sido los referenciales de política pública migratoria que han orientado el diseño de las medidas emitidas e implementadas para la regularización de la migración venezolana en Colombia entre los años 2017 y 2020, en un contexto de una crisis humanitaria que atraviesa Venezuela y que posiciona a Colombia como uno de los principales países receptores de estos inmigrantes.

El objetivo es aportar a la comprensión sobre la manera en que los referenciales han orientado el sentido y han determinado el alcance y las limitaciones de las acciones en el sector de la política pública migratoria al abordar este fenómeno. Para ello se analizaron las articulaciones

entre imágenes, valores, normas y algoritmos concretos destinados a la gestión de la migración venezolana en Colombia durante ese periodo.

El análisis se realizó sobre un corpus documental relevante compuesto por quince documentos destinados a la regularización migratoria de la población venezolana en Colombia, emitidos en el periodo 2017-2020, y reunidos en resoluciones, decretos y el ya mencionado documento Conpes.

Específicamente, mediante un análisis de contenido basado en conceptos (Gibbs, 2012), siguiendo la propuesta analítico-conceptual del *referencial* de Pierre Muller (Muller, 1990, 2010), mostraremos la manera en que a través de determinadas imágenes se articulan en el referencial sectorial valores, normas y algoritmos que, en su conjunto, componen una representación del fenómeno de la migración venezolana en Colombia y, a su vez, constituyen el campo de la acción pública frente a ella.

1. Marco teórico

1.1 La securitización de la migración internacional en las políticas públicas

Las migraciones a lo largo del siglo XIX fueron el factor definitivo en la construcción de nuevas naciones, pues no había políticas de separaciones fronterizas ni estaba instalado el uso de los pasaportes y visados como instrumentos reguladores de la migración internacional, lo cual hacía que la movilidad fuese más fácil y aceptada por los países receptores (Lara, 2008).

Sin embargo, con los posteriores cambios en las estructuras, condiciones políticas, sociales y económicas mundiales, las migraciones internacionales empezaron a estar más restringidas, especialmente a partir del siglo XXI², pasando a ser vistas como una problemática mundial que se ha instalado en las agendas de discusión de los gobiernos desde las perspectivas de la seguridad nacional, la seguridad humana y la soberanía (Lara, 2008).

De esta manera, las autoridades gubernamentales, en conjunto con los tomadores de decisiones, comenzaron a diseñar sus políticas migratorias basados en el principio de soberanía e independencia, considerando temas de interés como la seguridad e integridad de las fronteras, la

2 Por ejemplo, luego de los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001 contra las Torres Gemelas en Nueva York y el Pentágono en Washington se generó un cambio en la perspectiva de seguridad frente a las migraciones internacionales, que quedaron subordinadas a las políticas de seguridad (Álvarez, 2013).

protección de la economía, el manejo de las relaciones internacionales (Lara, 2008) y los derechos de los sujetos migrantes (Sánchez, 2014).

En ese sentido, los Estados soberanos reclaman hoy la autoridad exclusiva y el protagonismo en las decisiones de sus políticas migratorias, analizando las circunstancias en las cuales la migración internacional puede representar una amenaza tanto para la seguridad como para la estabilidad económica de un país (Hollifield, 2012; Rudolph, 2006).

Siguiendo a Weiner, la perspectiva actual de la securitización de la migración parte de la premisa de que existen situaciones amenazantes asociadas a los movimientos migratorios y, por ende, los Estados se ven obligados a actuar preventivamente ante las posibles amenazas. Así pues, existen diferentes situaciones en que los sujetos migrantes pueden ser vistos como una amenaza, por ejemplo, cuando son percibidos como un peligro hacia la identidad cultural o como una carga socioeconómica para el país, entre otras (Weiner, 1992).

De esta forma, las percepciones de amenaza son empleadas por los gobernantes como bases argumentativas para justificar las prácticas de securitización frente a la sociedad (Estevens, 2018). De ahí que los Estados generen políticas públicas restrictivas a través del endurecimiento de las medidas (Cornelius y Rosenblum, 2005), la militarización de las fronteras (Lara, 2008) y el control de flujos de migrantes por medio de las reglas que definen un ingreso selectivo (Brochmann, 1999; Gómez, 2014; Weiner, 2013).

No obstante, estas políticas que vinculan las fronteras con vulnerabilidad y la migración con inseguridad producen efectos adversos: el aumento de la migración irregular, la desprotección de los sujetos migrantes y una mayor oportunidad para el crimen organizado, además de la propagación de discursos xenófobos que estigmatizan al sujeto inmigrante, aumentado las probabilidades de situaciones conflictivas entre los inmigrantes y la población receptora (Álvarez, 2013; Weiner, 2013).

1.2 El enfoque de derechos en las políticas migratorias

El enfoque de los derechos humanos considera a determinados sujetos migrantes como parte de un colectivo vulnerable³ que amerita deter-

3 Siguiendo a Gómez, no todas las personas inmigrantes están en condición de vulnerabilidad, ya que esta tiene una relación inversamente proporcional a la formación profesional, a la capacidad económica y a la condición administrativa migratoria con las que los inmigrantes llegan a un país (Gómez, 2014).

minadas políticas públicas para que les sean garantizados los derechos humanos (Gómez, 2014; Sánchez, 2014). Así, desde este enfoque, le corresponde al Estado abordar los derechos humanos de los sujetos migrantes, facilitando el estatus regular migratorio a los sujetos extranjeros, aun si esto implica asumir costos tales como la inestabilidad social y política a corto plazo, y un aumento en la carga fiscal (Hollifield, 2012).

Desde esta perspectiva el Estado es concebido como ente garante y promotor de los derechos fundamentales que condiciona, limita y orienta la acción pública por medio de las políticas públicas hacia la protección del migrante y la correspondiente intervención en el fenómeno migratorio (Gómez, 2014).

Este tipo de enfoque está asociado a los Estados liberales, los cuales tienen apertura hacia la permanencia, la integración y, a largo plazo, el multiculturalismo a partir de las inmigraciones (Castles, 2006).

Es por eso que en este enfoque se establece una relación entre políticas de derechos humanos y políticas orientadas a la integración. Estas últimas siendo decisivas en cuanto el Estado debe determinar si aquellas personas en condición irregular migratoria harán parte de la población objeto de las medidas de fomento de la integración, como aquellos inmigrantes que se encuentran en condición migratoria regular (Castles, 2006; Gómez, 2014).

1.3 Análisis cognitivo de las políticas públicas

El estudio de las políticas públicas conlleva a una comprensión de la realidad social articulada entre el Estado y la sociedad en un sector particular. Existen diferentes maneras de percibir, observar y estudiar dicha realidad, que se traducen en perspectivas teóricas y metodológicas basadas en paradigmas de investigación. Entre ellas se encuentra la perspectiva cognitiva que se fundamenta en el paradigma posempírico y constructivista (Surel, 2016).

El análisis de las políticas públicas desde esta perspectiva privilegia el estudio de las ideas, las creencias, las representaciones y las imágenes como elementos constitutivos de los marcos sociales que inciden en la percepción de la realidad social de los actores al momento de crear políticas públicas (Ansaloni, 2016), las cuales son entendidas como productos cognitivos y normativos (Surel, 2016).

El análisis cognitivo de las políticas inició en la década de los 80, posicionándose como una corriente relevante en los noventa, pero cobrando una mayor relevancia y prestigio durante la última década (Roth, 2016).

Según Sabatier (Sabatier, 1999, citado en Puello-Socarrás, 2007), la dimensión cognitiva estaba quedando sistemáticamente por fuera de los modelos dominantes de análisis de la política pública, por lo que proponer una perspectiva cognitiva para el análisis de las políticas públicas resultaba no solo una alternativa plausible, sino una exigencia académica para promover reflexiones complejas acerca de la política y de lo público.

Los autores pioneros de esta perspectiva han dado origen a tres corrientes principales. Siguiendo a Surel (Surel, 2016), la primera está representada por los trabajos de Bruno Jobert y Pierre Muller con la noción de *referencial*; la segunda reúne las investigaciones de Peter Hall e Yves Surel que, a partir de los trabajos epistemológicos de Kuhn, dieron origen a la noción de *paradigma de políticas públicas*; la tercera corriente, desarrollada por Paul Sabatier y Jankins-Smith, plantea el modelo de coaliciones de causa, que explica los cambios de la acción pública por medio de tres conceptos claves: los *sistemas de creencias*, las *coaliciones de causa* y la figura de los *policy brokers*.

1.3.1 La noción de *referencial* en política pública

En el año 1987 Jobert y Muller presentaron por primera vez la noción de *referencial*, relacionándola estrechamente con la definición de *política pública* (Surel, 2016). Para Muller elaborar una política pública consiste “en construir una representación, una imagen de la realidad sobre la que queremos intervenir” (Muller, 1990, p. 292); así, el referencial opera como una imagen cognoscitiva referente de una política. A partir de esta representación cognoscitiva, los mediadores organizan su percepción de la realidad, confrontan sus alternativas y definen lo que ellos consideran las soluciones apropiadas (Surel, 2016).

Asimismo, el referente de una política se encuentra conformado por un conjunto de normas prescriptivas con relación al sector o campo de política pública, que otorgan un sentido al programa político en el momento en que se definen los criterios de elección y las formas de selección de los objetivos (Muller, 1990). Por eso, para Roth, la política pública existe cuando se define un campo de acción y se tiene un objeto enunciado (Roth, 2002). Ello explica que haya políticas públicas sectoriales económicas, sociales y migratorias, entre otras.

En términos de Muller, el referencial sectorial de las políticas es la representación que se construye acerca “del sector, de la disciplina o de la profesión” (Muller, 2010, p. 122), cuyo efecto es la delimitación de las fronteras de un sector de política que se quiere intervenir, por ejemplo,

el sector de la agricultura o el sector de la inmigración. Sin embargo, “en el seno de un sector dado pueden coexistir varias concepciones” (Muller, 2010, p. 122), las cuales no necesariamente son coherentes entre sí.

Mediante el referencial, un sector de política se reproduce, se transforma y establece sus relaciones con otros sectores (Muller, 1990). Por ejemplo, una política de inmigración que tiene por objeto la restricción de la migración internacional desencadenará una serie de efectos en los otros sectores involucrados, como el de la seguridad nacional, demandando una mayor participación de las fuerzas armadas para controlar las fronteras.

Por otro lado, está el sistema jerarquizado de valores y normas que representan a la sociedad global en un momento histórico dado. A esto Muller lo denomina el *referencial global* (Muller, 1990, 2010). Este concepto ofrece un marco de interpretación acerca de la sociedad y, además, tiene efectos sobre las representaciones que se tiene del referencial sectorial al momento de delimitar el problema y sus posibles decisiones. Es el caso, por ejemplo, de la idea del Estado de Bienestar Social, que en un momento histórico se conformó como un referencial global que implicaba la protección social, la inclusión política y la expansión del gasto fiscal. Pero una vez cambió ese referencial global y se implementó la idea general del sistema neoliberal en las políticas, los distintos programas de gobiernos empezaron a promover la mínima intervención del Estado y la maximización de los mercados desde los diferentes sectores y campos de la política pública.

1.3.2 Análisis basado en el *referencial*

El análisis de políticas públicas a partir de la noción de *referencial* contribuye a develar las representaciones que organizan la formulación de políticas públicas dentro de un sector, atendiendo a las relaciones entre las representaciones globales y sectoriales. Al mismo tiempo, permite comprender la manera en que estas representaciones empleadas en una política pública establecen relaciones entre actores (por ejemplo, el Estado, las instituciones intermedias y cierto sector de la población) y definen un campo de acción, una situación problema, las estrategias apropiadas de intervención y las metas.

Para Muller un referencial se compone de las relaciones de cuatro elementos: valores, normas, algoritmos (esquemas instrumentales de problema-solución) e imágenes alrededor de las cuales se organizan como un todo (Muller, 2010).

Los valores representan las ideas orientadoras acerca de lo bueno y lo malo (Muller, 2010), y se entienden como parte de un proceso cultural que tiene una función orientativa en las decisiones que se manifiestan en los algoritmos (Muller, 1990). Las normas comprenden el deber ser de una política pública y definen los principios de acción y el estado deseable de cosas (Muller, 2010), y, como tales, expresan una percepción selectiva sobre la realidad social. Por su parte, los algoritmos implican un nivel de concreción instrumental y se plantean como mecanismos que definen la forma o las modalidades de la acción, por lo general, mediante esquemas de problema-solución, por ejemplo: “hay demasiados agricultores, es preciso disminuir el número de explotaciones” (Muller, 1990, p. 293).

Ahora bien, estos valores, normas y algoritmos suelen estar articulados mediante imágenes que les dan un sentido. Por tanto, estas imágenes del referencial dan una significación inmediata a la acción de la política pública sin necesidad de hacer uso de un extenso discurso (Muller, 2010).

Recientemente, este enfoque de análisis ha sido empleado de forma exitosa en el contexto colombiano para explicar esa relación en campos como la territorialidad y la ciudad (Bejarano, 2012), la vivienda (Fontecha, 2015) y el desplazamiento forzado (Holguín, 2017).

Con este fin, Bejarano analizó un conjunto de instrumentos de planificación y de gobierno para lograr una comprensión de las políticas públicas urbanas colombianas (Bejarano, 2012). En su trabajo encontró que los instrumentos estudiados (planes de desarrollo, planes de ordenamiento territorial y algunos documentos Conpes) estaban condicionados por procesos cognitivos y eran portadores de valores e ideas sobre el territorio, lo que evidencia el cambio del referencial hacia la concepción de la movilidad como un sistema multidimensional que pasa por el orden social, ambiental, económico y político.

En cuanto a Fontecha, analizó con éxito los instrumentos de planificación de las políticas públicas de vivienda a partir de la noción de referencial, realizando una deconstrucción de los planes nacionales de desarrollo de Colombia entre los años 2002-2014. De esta manera, identificó continuidades y rupturas temporales en los referenciales, señalando que en el período de los gobiernos del presidente Álvaro Uribe el referencial global en los instrumentos se organizaba sobre una idea de crecimiento económico con tendencia neoliberal y una mínima participación del Estado, mientras que durante el gobierno del presidente Juan Manuel Santos cobró más relevancia un referencial orientado por

una mayor participación del sector público en las políticas de vivienda (Fontecha, 2015).

Por su parte, Holguín analizó desde el enfoque de género el referencial de la política pública sobre desplazamiento forzado en Colombia a partir de los instrumentos creados entre 1994 y 2014, empleando el método hermenéutico sobre un corpus documental compuesto por leyes, conpes y decretos, entre otros. El estudio mostró que, en materia de enfoque de género, el referencial tiene “avances sustantivos en los últimos años a raíz de que el tema de género ingresó a la agenda pública gubernamental” (Holguín, 2017, p. 142). A lo largo de cinco períodos de gobierno, Holguín detectó cinco imágenes principales que han orientado las acciones de la política pública, partiendo desde la negación hasta el reconocimiento diferencial de las víctimas (Holguín, 2017).

2. Metodología

La propuesta conceptual del *referencial* de Muller (Muller, 2010) se presta para ser abordada desde el enfoque amplio de la investigación cualitativa y, en específico, con las tradiciones interpretativas que han tenido por objeto documentos, sean estos textuales, en su mayoría, o imágenes (Flick, 2015).

Partiendo de este marco, la primera cuestión por resolver en este estudio fue identificar de qué manera había sido conducida la acción pública para abordar el fenómeno de la migración venezolana en Colombia. Para ello se realizó una búsqueda por medio del portal Migración Colombia, órgano responsable de efectuar y monitorear el control migratorio en Colombia y que se ha encargado de documentar las diferentes medidas enfocadas en el fenómeno de estudio.

Para la recolección del corpus documental, desde dicho portal se aplicó como criterio de búsqueda documentos que estuviesen orientados hacia la regularización migratoria venezolana en Colombia, lo que constituyó el atributo de homogeneidad de este corpus. Así, se encontró que las primeras medidas tomadas habían consistido, principalmente, en distintos actos administrativos desde mediados del año 2017.

Como primer atributo de heterogeneidad se determinó que estos actos administrativos correspondían a la promulgación de resoluciones y decretos. Las resoluciones constituyen, por un lado, actos administrativos mediante los cuales la autoridad correspondiente resuelve situaciones concretas de manera general, permanente y obligatoria. Los

decretos, por el otro, también realizan un acto administrativo, pero en este caso el acto es promulgado por el poder ejecutivo y su contenido es normativo reglamentario, sin necesidad de ser sometido previamente al órgano legislativo. En todo caso, ambos actos quedan materializados en documentos de carácter formal-administrativo.

Otros dos atributos de heterogeneidad fueron las diferentes instituciones emisoras y la etapa del ciclo de política pública a la que corresponde cada uno (Roth, 2003)⁴.

Como último paso, para asegurar la calidad del corpus resultante se acudió a la revisión por parte de expertos, quienes cotejaron la muestra, apuntando su relevancia y validez. Como resultado de este proceso, el corpus quedó compuesto por quince documentos relevantes para el análisis de las políticas públicas de carácter administrativo, normativo y orientativo, correspondientes al período 2017-2020.

A continuación, en la Tabla 2 se detallan los documentos que componen el corpus de estudio, ordenado según el tipo de documento y la fecha de emisión, su objeto, la institución emisora y su ubicación en el ciclo de la política pública.

Tabla 2. Corpus documental de la investigación

Tipo de documento y fecha de emisión	Objeto	Institución emisora	Momento del ciclo
Resolución 5797/2017 (25 de julio, 2017)	Crea un Permiso Especial de Permanencia (PEP)	Ministerio de Relaciones Exteriores	Toma de decisión
Resolución 1272/2017 (28 de julio, 2017)	Implementa el PEP y establece el procedimiento para su expedición a los nacionales venezolanos	Unidad Administrativa Especial Migración Colombia	Implementación
Resolución 3015/2017 (18 de agosto, 2017)	Incluye el PEP como documento válido de identificación	Ministerio de Salud y Protección Social	Toma de decisión
Resolución 0740/2018 (05 de febrero, 2018)	Establece un nuevo término para acceder al PEP	Ministerio de Relaciones Exteriores	Toma de decisión

4 Esta perspectiva considera que la política pública es un proceso que se desarrolla de manera cíclica y reiterativa, inicia por la identificación de un problema y continúa con la formulación de decisiones, la toma de decisiones, la implementación y la evaluación (Roth, 2003).

Tipo de documento y fecha de emisión	Objeto	Institución emisora	Momento del ciclo
Resolución 0361/2018 (06 de febrero, 2018)	Implementa un nuevo término para acceder al PEP	Unidad Administrativa Especial Migración Colombia	Implementación
Decreto 542/2018 (21 de marzo, 2018)	Crea el registro administrativo de migrantes venezolanos en Colombia (RAMV)	Departamento Administrativo de la Presidencia de la República	Toma de decisión
Decreto 1288/2018 (25 de julio, 2018)	Garantiza el acceso de las personas inscritas en el RAMV a la oferta institucional y se dictan otras medidas	Departamento Administrativo de la Presidencia de la República	Formulación
Resolución 6370/2018 (01 de agosto, 2018)	Se reglamenta la expedición del PEP a las personas inscritas en el RAMV	Ministerio de Relaciones Exteriores	Toma de decisión
Resolución 2033/2018 (02 de agosto, 2018)	Se implementa la expedición del PEP a las personas inscritas en el RAMV	Migración Colombia	Implementación
Conpes 3950/2018 (18 de noviembre, 2018)	Estrategia para la atención de la migración desde Venezuela	Departamento Nacional de Planeación	Formulación
Resolución 10677/2018 (18 de diciembre, 2018)	Establece un nuevo término para acceder al PEP	Ministerio de Relaciones Exteriores	Toma de decisión
Resolución 3317/2018 (19 de diciembre, 2018)	Implementa un nuevo término para acceder al PEP	Migración Colombia	Implementación
Resolución 2634/2019 (28 de mayo, 2019)	Establece el procedimiento para renovar el PEP	Ministerio de Relaciones Exteriores	Toma de decisión
Resolución 8470/2019 (05 de agosto, 2019)	Se otorga la nacionalidad colombiana a las niñas y niños nacidos en Colombia con riesgo de apatridia	Registraduría Nacional del Estado Civil	Toma de decisión
Decreto 117/2020 (28 de enero, 2020)	Crea el Permiso Especial de Permanencia para el Fomento de la Formalización (PEPFF)	Ministerio del Trabajo	Toma de decisión

Nota. Elaboración propia.

2.1 Método y plan de análisis

El concepto de *referencial* posee una organización interna que permite que sea objeto de un análisis de contenido basado en conceptos (Gibbs, 2012). En este modelo se parte de categorías amplias provenientes habitualmente de la teoría, y para hacer el análisis se realiza una lectura y una selección de unidades textuales que son reunidas en códigos jerarquizados y relacionados entre sí, y que constituyen la estructura y el contenido sustantivo de las categorías teóricas estudiadas.

En este caso, las categorías iniciales se derivan del concepto del *referencial* propuesto por Muller, el cual se compone de la articulación de cuatro grandes categorías: valores, normas, algoritmos e imágenes (Muller, 1990, 2010). El plan de análisis consideró, en primera instancia, una estrategia deductiva en la que se codificaron valores, normas y algoritmos, y luego inductiva, donde se codificaron las imágenes que los articulaban.

La codificación se realizó siguiendo el método de comparación constante, procurando parsimonia, distinción y congruencia de los códigos y de las categorías como criterios de calidad. Asimismo, se consideró la saturación como criterio para códigos y categorías, y la comprensividad y la parsimonia como criterios de completud del sistema de códigos y categorías resultantes (Abela, 2002). Finalmente, las relaciones establecidas entre imágenes, valores, normas y códigos fueron evaluadas por su consistencia y, para asegurar la validez de los análisis, se recurrió a la triangulación de interpretantes.

3. Referencial de política pública migratoria y la inmigración venezolana en Colombia

En seguida se presentan los resultados del análisis en el siguiente orden: en un primer momento, se expone el papel que juegan el referencial global y el referencial sectorial en la manera en que los valores orientan las representaciones del problema y el campo de acción, y en la forma en que las normas y los algoritmos delimitan las acciones públicas que se llevaron a cabo; en un segundo momento, se identifican las imágenes en torno a las cuáles se organiza el referencial sectorial de la política pública migratoria enfocada en la migración venezolana en Colombia en los documentos estudiados entre los años 2017 y 2020, y se describen sus efectos sobre el campo de esta acción pública.

3.1 Referencial global y referencial sectorial

3.1.1 Referencial global: migración ordenada, regular y segura

El referencial global consiste en la relación que se da entre el sistema jerarquizado de valores y las normas que se encuentran predominando a nivel global en un sector, en nuestro caso, el de la migración internacional.

El referencial global imperante sobre migraciones internacionales proviene de los documentos emanados por organismos tales como la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), y ha tenido una consolidación en el Pacto Mundial de las Migraciones del año 2018. Este referencial puede ser caracterizado por el ideario de que las migraciones internacionales sean gestionadas por cada Estado suscriptor de manera ordenada, regular y segura (Santi, 2020).

Este ideario remite ampliamente a los valores orientadores del orden, la regulación y la seguridad, los que son traducidos por cada Estado a normas que les dotan de una significación más concreta y, finalmente, a mecanismos destinados a producir el cumplimiento de dichas normas. Es así como este ideario global adoptado de manera local produce marcos interpretativos de la realidad para que los gobiernos orienten e instauren políticas basadas en una representación en torno a la inmigración como un fenómeno que debe tratarse de manera ordenada, regularizada y segura.

Contar con un referencial global orientador claro y compartido, que define un estado proyectado y deseado sobre un fenómeno, guiando diferentes algoritmos de concreción de la acción pública, es un importante recurso para un suceso que requiere de una acción concertada inter-Estados, como es el de las migraciones internacionales. No obstante, ello no es garantía de la consecución de los objetivos planteados, ya que como señala Castles (Castles, 2006), son múltiples los casos en que los gobiernos no logran los objetivos que declaran pretender.

En tanto que país suscriptor, para el Gobierno Nacional de Colombia también es prioridad acogerse a este ideario de “promover una política migratoria ordenada, regular y segura” (Decreto 117 de 2020; Resolución 5797 de 2017; Resolución 1272 de 2017); situación que asume el Estado como un reto a nivel de la gestión “para la institucionalidad tanto nacional como territorial, para la sociedad civil y para el sector privado, con el fin de atender la llegada de esta población y gestionar el fenómeno de manera exitosa, ordenada y segura” (Conpes 3950 de 2018, p. 12).

3.1.2 Apropiación local del referencial global: valores, normas y algoritmos

Todo referencial se encuentra orientado por valores, esto es, por “las representaciones más fundamentales sobre lo que es el bien y lo que es el mal, lo deseable o lo que está por descartar” (Muller, 2010, p. 117).

Así, en la apropiación local de este referencial global de la migración ordenada, regular y segura se identifican cinco categorías de valores, según el campo de la acción pública a la que se aplican (ver Tabla 3): principios de la política migratoria, principios organizadores de la función administrativa, protección al migrante, Estado social de derecho y principios de la política exterior colombiana. Y cada una, a su vez, es precisada en valores especificados para cada campo.

Tabla 3. Valores en el referencial global

Valores	
Categorías de valores	Valores específicos
Principios de la política migratoria	Discrecionalidad, seguridad, gratuidad, orden y regularidad.
Principios organizadores de la función administrativa	Publicidad, imparcialidad, celeridad, eficacia, igualdad, moralidad y economía.
Protección al migrante	Dignidad humana, respeto de los derechos y garantías limitadas.
Estado social de derecho	Protección, no discriminación e igualdad, respeto, trabajo y solidaridad.
Principios de la política exterior colombiana	Formalidad y soberanía nacional.

Nota. Elaboración propia.

Como se aprecia, los valores identificados expresan el desafío del Estado de derecho colombiano para conciliar su alcance universal con la manera particular en que estos pueden ser puestos en práctica, considerando valores y normas asociados al gobierno de un Estado soberano.

Partiendo con la primera categoría, que corresponde a los principios de la política migratoria, el Estado de Colombia se orienta a que su política migratoria sea segura y garantice el orden y la regularidad migratoria basada en la discreción. Asimismo, se valora la migración ordenada, regular y segura en el marco de un Estado social de derecho que tiene como valores fundamentales respetar y reconocer a todas las personas como libres e iguales, con independencia de su nacionalidad, filosofía, raza y filiación política (Decreto 117 de 2020).

No obstante, aunque las personas extranjeras –por principio constitucional a nivel orientativo– son iguales que las y los ciudadanos colombianos, ellas también quedan sujetas a ser valoradas políticamente de forma discrecional: el Estado, amparado en el principio de la soberanía nacional, regula los flujos de personas de manera discrecional, por parte del Gobierno Nacional, sin perjuicio de los tratados internacionales (Decreto 117 de 2020; Resolución 5797 de 2017; Resolución 1272 de 2017; Resolución 0740 de 2018; Resolución 6370 de 2018; Resolución 10677 de 2018; Resolución 2634 de 2019).

En efecto, esta discrecionalidad es coherente con el Pacto Mundial de la Migración, pues es un documento no vinculante que respeta el derecho soberano de los Estados Miembros de la ONU a determinar quiénes pueden ingresar y permanecer en su territorio. En este sentido, cada Estado firmante es soberano y puede decidir cómo facilitar el acceso a los derechos y libertades de los sujetos extranjeros dentro del marco amplio de conducir el fenómeno migratorio de forma ordenada, regular y segura.

Dentro de este marco valórico amplio, especificado localmente, la dimensión normativa define las preferencias entre la situación real percibida y lo real deseado; en otras palabras, define lo que se debe hacer frente al problema delimitado. En tal sentido, las normas representan una operación de concreción de los valores, basada en cierta selección y procesamiento de información, para determinar un estado deseado de cosas en contraste con otro indeseado (Muller, 2010).

Así las cosas, las relaciones entre valores y entre valores y normas no son de correspondencia lineal. En este caso, por ejemplo, en el plano de los valores *el orden* tiende a ser traducido como regularidad y seguridad. A su vez, las principales normas de este referencial se concentran en tres áreas: la responsabilización institucional, la regularización y la protección, cada una de las cuales contribuye a la concreción de esta tríada de valores.

En cuanto a la responsabilización institucional, esta da cuenta del importante papel que deben cumplir tres instituciones públicas, en particular, en el ejercicio de articular la política inmigratoria aplicada a la población venezolana en Colombia, de cara a la política exterior y política laboral colombiana. Estas instituciones son: la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, el Ministerio de Relaciones Exteriores y el Ministerio del Trabajo.

La Unidad Administrativa Especial Migración Colombia debe acatar las funciones de vigilancia y control migratorio, y seguir las políticas migratorias creadas por el gobierno nacional bajo el principio de la

discrecionalidad y la reserva del derecho de admisión (Resolución 5797 de 2017; Resolución 1272 de 2017; Resolución 0740 de 2018; Resolución 6370 de 2018; Resolución 10677 de 2018). El Ministerio de Relaciones Exteriores se encarga de formular y evaluar la política exterior del país, y debe regular y autorizar el ingreso de extranjeros en coordinación con la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia (Resolución 5797 de 2017; Resolución 0740 de 2018; Resolución 6370 de 2018; Resolución 10677 de 2018). El Ministerio del Trabajo debe conducir de manera eficiente la integración laboral tanto de la población retornada como de la población migrante venezolana (DNP, 2018), siendo de su competencia el diseño de estrategias “que permitan la inserción laboral o la generación de ingresos” de esta población, la formalización laboral y la protección a los desempleados (Decreto 117 de 2020; DNP, 2018, p. 67).

En el área de la regularización, el Estado colombiano, amparado en que debe garantizar las normas internacionales en materia de protección de migrantes (Decreto 117 de 2020; Resolución 5797 de 2017; Resolución 2634 de 2019), realizó una flexibilización normativa de manera excepcional y transitoria con la creación del Permiso Especial de Permanencia (PEP) (2017) y el Permiso Especial de Permanencia para el Fomento de la Formalización (PEPFF) (2020), con el objetivo de facilitar el acceso a la regularización migratoria y a determinados derechos sociales, como el derecho al trabajo, a la educación y a la salud (DNP, 2018).

Finalmente, el área de la seguridad revela la importancia de la percepción del riesgo e inseguridad derivada de la oleada de migración venezolana en Colombia, y la prioridad que cobra la securitización como norma estructurante entre las acciones definidas a través de los instrumentos para garantizar la seguridad de los nacionales y extranjeros, siendo el principal interés la creación de instrumentos que permitan “al Estado colombiano preservar el orden interno y social (Decreto 117 de 2020; Resolución 5797 de 2017; Resolución 1272 de 2017; Resolución 0740 de 2018; Resolución 6370 de 2018; Resolución 3317 de 2018).

En consecuencia, los valores y normas en el referencial global de la migración ordenada, regular y segura se operacionalizan en mecanismos que definen las formas concretas y/o las modalidades de la acción, que Muller denomina *algoritmos* (Muller, 1990).

Centrándonos en el caso de este estudio, es posible identificar cuatro categorías de algoritmos que componen este referencial global (tres de ellas se corresponden con operaciones de distinción sobre la población migrante). La primera categoría se enfoca en la flexibilización en

la regularización migratoria a través de la creación del PEP y el PEPFF. La segunda aborda la situación de connacionales retornados, especificados como atención a la población retornada. Una tercera comprende los Centros de Atención Transitorios al Migrante (CATM), especificados en ayudas humanitarias transitorias. Por último, encontramos como cuarta categoría la atención dirigida a grupos específicos de infantes, adolescentes y mujeres gestantes, materializados en protocolos y servicios específicos de atención.

Como hemos señalado anteriormente, el Estado colombiano concretó la flexibilización en materia migratoria por medio de PEP (2017) y PEPFF (2020) de manera excepcional y transitoria para facilitar “el acceso al mercado laboral, la integración familiar y la prestación de servicios de salud y educación, de acuerdo con la oferta institucional de cada sector” (DNP, 2018, p. 101).

A la vez, mediante el Decreto 1288 de 2018 se efectuó el Registro Administrativo de Migrantes Venezolanos (RAMV), en donde se identificó que la migración proveniente de Venezuela también incluye a connacionales colombianos que se fueron a ese país a raíz del conflicto armado en Colombia; población que debe ser atendida por medio de los Centros de Referenciación y Oportunidad para el Retorno (CRORES), ubicados en 10 departamentos, que tienen por objeto “atender, orientar y referenciar las solicitudes de los colombianos y sus familias que retornan al territorio nacional” (DNP, 2018, p. 94).

Esta atención humanitaria a la población migrante prioritaria se operacionalizó mediante los Centros de Atención Transitoria al Migrante (CATM), ubicados principalmente en las zonas fronterizas, destinados a brindar una “atención básica humanitaria, que incluye el alojamiento temporal por un período definido y la alimentación y la atención básica en salud” (DNP, 2018, p. 89). Dicha atención básica humanitaria se tiene que brindar con independencia de la condición migratoria en la que se encuentre la persona venezolana dentro del territorio colombiano.

El último algoritmo aborda la inclusión en la atención de niños, niñas, adolescentes y mujeres gestantes. Para efectuar esta acción, por medio del Decreto 1288 de 2018, el Estado indicó que el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) tiene que incluir en su atención a la población de niños, niñas, adolescentes y mujeres gestantes que hayan sido inscritos en el RAMV. Esta inclusión está basada en la política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia, con el objetivo principal de “prevenir la desnutrición aguda” (DNP, 2018, p. 87), una de las mayores problemáticas detectadas en ese grupo poblacional.

3.1.3 Referencial sectorial: convergencia entre el sector de seguridad nacional, la economía y los derechos humanos

El referencial sectorial de las políticas públicas tiene que ver con la representación que hacen los actores involucrados, desde el lugar que ocupan, acerca del sector que se tiene que intervenir (Muller, 1990, 2010). Esta delimitación del sector no es necesariamente coherente entre sí, ya que pueden coexistir distintas concepciones entre los mediadores sobre cómo definir y cómo abordar dicho sector. De esta manera, puede generarse una convergencia de distintos límites sectoriales que influyen en la demarcación del referencial sectorial.

El referencial sectorial identificado para este período de políticas públicas focalizadas en la migración venezolana en Colombia está delimitado, entonces, desde tres campos: la seguridad nacional, la economía y los derechos humanos.

Desde el campo de la seguridad nacional se viene a reforzar la función de vigilancia y control en las fronteras a través de la institucionalidad encargada del control de los flujos migratorios. Como bien señala Weiner (Weiner, 1992), la seguridad es un asunto construido socialmente y que cobra diferentes significados y permite diferentes usos. Los instrumentos creados con este fin tienen el objetivo de facilitar una migración segura y están concebidos como una tecnología de securitización que resguarda la autoridad del Estado colombiano para ejercer su función de decidir cuál sujeto extranjero representa o no una amenaza: "la autoridad migratoria podrá cancelar el PEP, cuando [...] se considere inconveniente la persona del extranjero en el territorio nacional" (Resolución 5797 de 2017).

A través del uso de estos instrumentos, el Estado de Colombia refuerza la idea y las prácticas asociadas de su soberanía nacional. Según Weiner (Weiner, 1992), desde la perspectiva de la securitización de las migraciones los Estados cobran mayor protagonismo en sus decisiones con relación a la inmigración y la seguridad nacional. Paradójicamente, la insistencia de la seguridad nacional en los instrumentos identificados, debido a la percepción de peligro y riesgo que representa la migración venezolana en Colombia, lejos de reducir los peligros para el sujeto migrante, favorece los discursos estigmatizadores y las prácticas xenofóbicas hacia este grupo (Álvarez, 2013; Proyecto Migración Venezuela, 2019).

Con relación al campo de la economía, esta se encuentra como un principio organizador de la función administrativa y, a su vez, es un valor orientador y eje estructurante de las acciones a favor de la inmigración venezolana en Colombia (Decreto 117 de 2020; Resolución 5797

de 2017). Para Weiner (Weiner, 1992), la política internacional económica conduce a que los Estados se abran a las migraciones, viendo los flujos migratorios como hechos ventajosos por la actividad de las remesas y/o por la adición en la fuerza laboral que representan los inmigrantes.

Se puede observar que la apertura del Estado colombiano hacia la inmigración venezolana se relaciona con el planteamiento de la teoría del mercado dual de Piore (Piore, 1975), en donde el mercado laboral está segmentado para los sujetos extranjeros y se espera que la mano de obra de los inmigrantes sea aprovechada por los sectores industrializados, dado que los inmigrantes realizan las labores que demandan mayor fuerza física e implican menor remuneración, y que, generalmente, los ciudadanos nativos no están dispuestos a realizar.

De manera complementaria, todos los mecanismos de flexibilización migratoria y los diferentes algoritmos también han sido concebidos desde el horizonte de los derechos humanos, en tanto el Estado colombiano asume el compromiso de no desconocer las normas internacionales en materia de protección de migrantes (Decreto 117 de 2020; Resolución 5797 de 2017; Resolución 2634 de 2019). Por esta razón se ha continuado con la flexibilización para el acceso a la educación, la salud, la seguridad social y el trabajo de la inmigración venezolana, aunque con determinadas restricciones que analizaremos en el siguiente apartado.

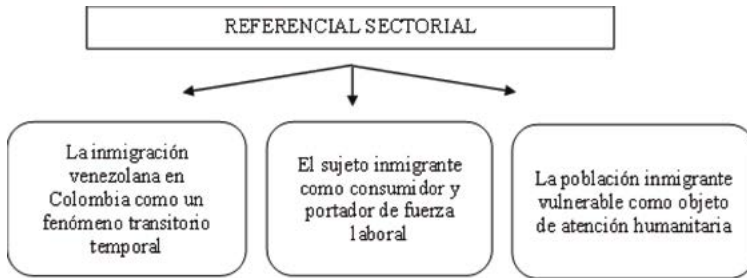
3.2 Imágenes que componen el referencial sectorial de política pública migratoria

Siguiendo a Muller, las imágenes son “unos vectores implícitos de valores, de normas y aun de algoritmos. Son unos atajos cognitivos que le dan significación inmediata a lo que se hace, sin hacer uso de largos discursos” (Muller, 2010, p. 118). Por tanto, las imágenes estructuran las representaciones que tienen los actores-mediadores encargados de diseñar las políticas acerca de la realidad, el problema percibido y el campo de acción para la política pública. Y en el presente caso, en particular, expresan las representaciones de los actores que han participado en la creación de los instrumentos emitidos para la regularización de la migración venezolana en Colombia.

Así, el referencial sectorial de política pública migratoria está compuesto por tres imágenes principales (ver Figura 1). La primera imagen focaliza el asunto de la inmigración venezolana en Colombia como un fenómeno episódico o excepcional que reviste una temporalidad acotada. La segunda proyecta una representación del sujeto migrante

venezolano con una doble funcionalidad: como ente de consumo y como portador de fuerza laboral. Una tercera imagen centra su foco en la vulnerabilidad y resalta la importancia de la realización de una atención humanitaria a esta población inmigrante acorde a estándares nacionales e internacionales.

Figura 1. Imágenes del referencial sectorial de política pública migratoria en Colombia respecto a la migración venezolana



Nota. Elaboración propia.

El conjunto de estas imágenes subraya aspectos específicos y diferenciales que caracterizan el campo, el sentido y la dirección hacia donde ha sido conducida la acción pública en el período estudiado. A continuación se describen estas imágenes que componen ese referencial sectorial.

3.2.1 La inmigración venezolana en Colombia como un fenómeno transitorio temporal

La imagen acerca de la inmigración venezolana en Colombia como fenómeno transitorio corresponde con las medidas que han sido creadas e implementadas, las cuales tienen un carácter excepcional y temporal, donde se espera que, una vez cese la crisis sociopolítica de Venezuela, los flujos de inmigrantes venezolanos retornen a la normalidad.

Por eso las medidas tomadas en los documentos que buscan la regularización de la población inmigrante venezolana en Colombia comprenden una temporalidad acotada. Entre ellas se encuentran: el Permiso Especial de Permanencia (PEP), creado a través de la Resolución 5797 de 2017, y el Permiso Especial de Permanencia para el Fomento de la Formalización (PEPFF), creado por medio del Decreto 177 de 2020. Ambos son mecanismos de regularización con un alcance de mediano plazo.

En cuanto al PEP, este tiene una vigencia por dos años: “el PEP se otorgará por un período de 90 días calendario, prorrogables por períodos

iguales [...] sin que exceda el término de dos años" (Resolución 5797 de 2017; Resolución 1272 de 2017; Resolución 6370 de 2018). Por su lado, el Permiso Especial de Permanencia para el Fomento de la Formalización (PEPFF) también está concebido como un mecanismo de regularización temporal que le permite a las personas en condición irregular migratoria regularizarse mediante el acceso al mercado laboral formal, a fin de que puedan permanecer en Colombia de manera regular y ordenada durante el término de la autorización (Decreto 117 de 2020).

Las citas codificadas muestran que tanto el PEP como el PEPFF son mecanismos de facilitación migratoria que pretenden otorgar de manera temporal la permanencia de forma regular y ordenada, pero sin promover la permanencia definitiva de los inmigrantes venezolanos en Colombia.

Una oportunidad para redireccionar la estancia temporal hacia una mayor permanencia parecía abrirse cuando, mediante la Resolución 2634 de 2019, se dictaminó la renovación del PEP; sin embargo, este instrumento quedó nuevamente delimitado por dos años y siguió sin constituirse como recurso para optar a la visa de residente o visa tipo R, que es la autorización que el gobierno colombiano concede a los extranjeros para fijar su domicilio permanente en Colombia. Por eso las personas titulares del PEP emitido en el año 2017 y renovado por otros dos años a partir del 2019 se mantuvieron en una situación de incertidumbre respecto a su permanencia regular a largo plazo en Colombia.

Este tipo de imaginario acerca de la temporalidad y transitoriedad plasmado en las medidas acota el campo temporal de acción del aparato público y también posee eventuales efectos sobre las actitudes, opiniones, estereotipos y comportamientos de la ciudadanía local hacia la población inmigrante, pues esta no es considerada como parte de una nueva sociedad que se está conformando, sino como un conjunto de entes endógenos que se encuentra en el territorio nacional de manera temporal (Castles, 2006).

Esto sugiere que durante este período no primó como referente la corriente de políticas públicas migratorias con enfoque de derechos que tiende a privilegiar la formulación de instrumentos para fomentar la permanencia definitiva, la integración y el multiculturalismo (Castles, 2006).

3.2.2 El sujeto migrante como consumidor y portador de fuerza laboral

Esta imagen pone el foco en la oportunidad económica que puede representar la inmigración venezolana en Colombia. Dicha

representación, que está sostenida en el documento Conpes 3950 (DNP, 2018), se basa en estudios que proyectan probabilidades de crecimiento económico desencadenado mediante el consumo, el trabajo y el comercio informal desempeñado por la inmigración venezolana. El documento, que expone la “Estrategia para la Atención de la migración desde Venezuela”, señala que el sujeto inmigrante desde Venezuela cumple un doble rol para el beneficio de la economía colombiana “a través del consumo y la expansión del factor de trabajo” (DNP, 2018, p. 27).

Respecto de su papel como consumidores se plantea que “los efectos macroeconómicos se reflejarían principalmente en el consumo, con incrementos entre 0,3 y 1,1 puntos porcentuales frente al escenario donde no hay migración” (DNP, 2018, p. 27). Y en cuanto a su rol como fuerza de trabajo, la idea es reforzada en el documento con una referencia al planteamiento de Clemens, Huang, Graham y Goug, quienes afirman que el ingreso de migrantes al país receptor puede incrementar la productividad (DNP, 2018, p. 27). Por una parte, “si la población migrante presenta mayores habilidades en algún sector (por ejemplo, explotación de petróleo y gas), la productividad en tales sectores tendería a aumentar” (DNP, 2018, p. 27). Por la otra, la participación en el sector informal también podría aportar a un crecimiento de la economía, pues se estarían generando “entre 509.000 y 1.997.000 empleos informales” (DNP, 2018, p. 27).

La inmigración venezolana en Colombia también fue contemplada en algún momento como una oportunidad para promover la inversión nacional y extranjera. De manera específica, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, con el apoyo del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, presentó en el año 2019 ante el Congreso de la República un régimen especial –en materia tributaria y económica– para atraer inversión nacional y extranjera, principalmente a la ciudad de Cúcuta y a los municipios del área metropolitana, mediante la creación de empresas y la generación de empleo en la región (DNP, 2018, p. 92).

Esta imagen del sujeto migrante como ente consumidor y portador de fuerza laboral se encuentra presente, a su vez, en la orientación del Permiso Especial de Permanencia (PEP) y del Permiso Especial de Permanencia para el Fomento de la Formalización (PEPFF), que habilitan a las personas portadoras para “acceder a los servicios financieros, al igual que los institucionales de educación y salud, facultando al portador para ejercer cualquier actividad lícita en el país y autorizando la permanencia de los nacionales venezolanos que se encuentren en el territorio nacional” (Decreto 117 de 2020). Adicionalmente, ambos instrumentos

tienen entre sus objetivos conducir a que los sujetos inmigrantes hagan sus contribuciones impositivas y de seguridad social, aportando a equilibrar los costos fiscales y de seguridad social.

Desde esta imagen la migración es percibida como cumpliendo un papel en el crecimiento económico y en la reproducción del capital (Khoudour, 2008). Por un lado, ejerciendo un efecto sobre los procesos de transferencia de fuerza de trabajo y capital humano entre el contexto de origen y el contexto de destino, pues parte de los sujetos inmigrantes venezolanos podrían proveer a Colombia con la mano de obra calificada ya que cuentan con un alto grado de educación universitaria y eventualmente podrían aportar las competencias técnicas no disponibles en el país. Por el otro, otro grupo de trabajadores migrantes podrían desempeñar los trabajos de baja cualificación que los mismos nacionales del país no están dispuestos a realizar (Piore, 1975).

En esta imagen se da prioridad a una perspectiva económica sobre este fenómeno migratorio, sobre todo en lo referente a las contribuciones de la migración venezolana a través del sector informal y el consumo, lo que en su momento planteó desafíos al Ministerio del Trabajo para sus funciones sectoriales de formalización del mercado del empleo y su vinculación con la contribución impositiva, la previsión y la seguridad social.

3.2.3 La población migrante vulnerable como objeto de atención humanitaria temporal

La tercera imagen se focaliza en la población migrante como sujeto vulnerable que requiere de una atención humanitaria temporal, y reconoce que existen grupos más vulnerables dentro de la propia población inmigrante venezolana.

Esta imagen se encuentra orientando ya una parte del enfoque del Conpes 3950 (DNP, 2018), donde se plantean las estrategias para la atención de la población en las áreas que se han identificado como críticas por un período de tres años, tales como la salud, la educación, la primera infancia, la infancia, adolescencia y juventud, el agua, el alojamiento y la inclusión laboral.

Por esta razón está planteada la asistencia humanitaria temporal a través de los Centros de Atención Transitorios al Migrante (CATM) ubicados principalmente en las zonas fronterizas.

Se prestará el servicio de alojamiento temporal por un período definido y se brindará alimentación y atención básica en salud [...] teniendo en

cuenta que dentro de la población migrante se encuentran madres gestantes o lactantes, niños y adolescentes, población mayor y en condición de discapacidad. (DNP, 2018, p. 88)

En la anterior cita observamos que el grupo poblacional vulnerable está determinado, en especial, por las variables de edad, género y condición de discapacidad. Esta imagen aporta una sensibilidad a la diversidad presente en la población migrante, situación que demanda políticas públicas que se ajusten a estas realidades sociales.

La atención humanitaria temporal en los Centros de Atención Transitorios al Migrante (CATM) fue diseñada para realizarse mediante convenios con organismos de cooperación internacional, como la Defensa Civil y la Cruz Roja, entre otros, y para ser ejecutada de manera articulada con el fin de llevar a cabo la administración y la operación de estos centros (DNP, 2018). Es decir, parte de la Estrategia para la Atención de la migración desde Venezuela implicó atraer la colaboración de organismos internacionales hacia la población objeto. Así, el Estado colombiano comparte la responsabilidad social humanitaria con estos organismos, asumiendo un papel catalizador en tanto provee el escenario para la atención humanitaria.

Esta imagen establece una relación con la perspectiva de derechos humanos en este tipo de políticas que, de acuerdo con Sánchez (Sánchez, 2014), implican el reconocimiento de la condición de vulnerabilidad que en la mayoría de los casos acompaña a los migrantes. En efecto, al no gozar de los derechos propios de los ciudadanos del país de acogida, quedan situados en una condición de carencia de poder, tal y como ha reconocido la Corte Interamericana de Derechos Humanos, al tiempo que son víctimas de situaciones de exclusión producto de prejuicios culturales, nacionales y étnicos.

4. Conclusiones

En este estudio abordamos el análisis del *referencial* de la política pública migratoria colombiana aplicada a la creciente migración venezolana en Colombia, durante el período 2017-2020. Este es un fenómeno de suyo relevante, no solo dada la emergencia humanitaria implicada, sino también debido a que se trató de una experiencia y un desafío inédito en la tradición de la política migratoria colombiana.

Siguiendo la propuesta de Muller (Muller, 1990, 2010), nos planteamos la pregunta acerca de cuáles fueron los referenciales que orientaron el diseño y la implementación de las medidas tomadas durante este período, con el propósito de aportar a la comprensión sobre la manera en que estos referenciales tuvieron un efecto constructivo en este campo de acción, determinando el sentido, el alcance y los límites de las acciones públicas en este sector específico de la política migratoria colombiana.

Los resultados muestran que esta política migratoria focalizada procuró acogerse al referencial global planteado por los diversos instrumentos internacionales suscritos en esta materia por el Estado Colombiano referente a una migración regular, ordenada y segura, primando en esta escala una perspectiva sobre la securitización del fenómeno migratorio (Estevens, 2018; Feline y Castillo, 2020; Hollifield, 2012; Weiner, 1992, 2013).

No obstante, en la apropiación local de este referencial los documentos de política pública emitidos para abordar la migración venezolana en Colombia durante este período (2017- 2020) dan cuenta de un referencial sectorial complejo donde convergen tres grandes campos de acción pública: la seguridad nacional, la economía y los derechos humanos. Este referencial se encuentra organizado en torno a tres grandes imágenes: en la primera se representa este fenómeno migratorio como algo transitorio que ocurre dentro de un marco temporal acotado; en la segunda se hace foco en esta migración y en el sujeto migrante en relación a su contribución a la economía colombiana como fuerza laboral y agente consumidor; y, finalmente, en la tercera imagen se focaliza la vulnerabilidad de grupos específicos de esta población migrante según la edad, el género y el estado de gestación, y se los representa como objeto de atención humanitaria.

Esta convergencia ayuda a entender la primacía de un enfoque orientado a la pronta regularización, sobre todo en las primeras resoluciones y decretos implementados, principalmente dirigidos a asegurar una integración económica y social del migrante venezolano de manera regular, ordenada y segura (Decreto 542 de 2018; Resolución 5797 de 2017; Resolución 1272 de 2017; Resolución 3015 de 2017; Resolución 0740 de 2018). También las resoluciones y decretos que flexibilizan criterios para facilitar la integración del sujeto migrante a derechos sociales como el trabajo, la salud y la educación (Decreto 1288 de 2018; DNP, 2018; Resolución 6370 de 2018; Resolución 2033 de 2018). Finalmente, los mecanismos más específicos operados por el Estado y basados en la cooperación internacional, como los Centros de Atención Transitorios al Migrante (CATM).

Como se puede ver, estas tres grandes imágenes a la vez que han articulado valores, normas y mecanismos en este referencial sectorial, acotan temporalmente el alcance de los instrumentos de acción pública desarrollados y los focalizan de manera especial hacia una regularización temporal parcial en los ámbitos económico y social. En este aspecto, los campos de la seguridad y de la economía adquieren un protagonismo en la manera en que se articulan, traducen e implementan las medidas humanitarias con enfoque de derechos.

Estos hallazgos permiten caracterizar un proceso hasta ahora inédito en Colombia: la manera en que este fenómeno migratorio ha venido a desafiar una tradición migratoria colombiana de país no receptor (Aya et al., 2010; Orduz, 2004). En tal sentido, contribuyen a describir un proceso del que, como respuesta a este fenómeno, ha venido emergiendo una política migratoria colombiana mediante un conjunto de medidas e instrumentos (resoluciones, decretos y reglamentos, entre otros) originalmente focalizados en este fenómeno específico. Sin embargo, el carácter temporal y acotado de los instrumentos desplegados durante el período estudiado también sugiere que ello no implicará necesariamente un cambio respecto a la tradición de la política pública migratoria colombiana de no constituirse como un Estado que pueda caracterizarse como receptor. Cuestión que se ve refrendada en el documento Conpes 3950 (DNP, 2018), de aspiración más estructurante en esta acción pública.

Esto deja interrogantes y desafíos de mediano plazo para la política pública migratoria colombiana en general, y para el caso de la migración venezolana en particular, debido al carácter cada vez más frecuente y heterogéneo de los flujos migratorios. En el caso estudiado, por ejemplo, es posible pensar que la movilidad de las y los venezolanos no es cuestión de un hecho que vaya a interrumpirse a corto o a mediano plazo, en tanto son diversas las variables que han ido entrando en juego desde el inicio de esta migración forzada, y que ella misma ha ido cambiando la fisonomía de los lazos que unen a ambas poblaciones, generando puentes que pueden perdurar más allá de la actual coyuntura política, económica y social en Venezuela.

En este sentido, sería importante integrar progresivamente una visión multicultural y temporalmente más amplia en el referencial sectorial de la política migratoria colombiana, que permita superar el ámbito de la reactividad a fenómenos migratorios imprevistos y que pueda plasmar una política de largo plazo para Colombia en tanto país receptor. Una política que a través de sus instrumentos considere respuestas y medidas

de mediano y largo plazo frente a las diversas cuestiones que implican el tránsito, la permanencia, la residencia temporal y la residencia permanente de inmigrantes dentro del territorio colombiano.

Para finalizar, este artículo deja planteadas algunas preguntas para estudios ulteriores. Por ejemplo, en el campo de los derechos humanos y la colaboración internacional, ¿cómo han sido gestionadas ciertas cuestiones en relación al abordaje de la perspectiva de derechos humanos a través de la red que ha implicado a organismos internacionales como la Cruz Roja y los Centros de Atención Transitorios al Migrante (CATM)? ¿Cómo ha sido la relación de esta colaboración internacional con las directrices emanadas del Conpes 3950?



María Valero Gómez

Psicóloga Social de la Universidad Central de Venezuela y Magister en Políticas Públicas de la Universidad del Valle, Cali, Colombia. Su principal interés de investigación se enfoca a temas relacionados con políticas sociales, migración internacional y subjetivación de la migración.



José Antonio Román Brugnoli

Es Doctor en Psicología Social de la Universidad Autónoma de Barcelona, España. Actualmente es académico regular de tiempo completo en el Departamento de Trabajo Social de la Universidad Tecnológica Metropolitana, Santiago, Chile, e investigador del Instituto Universitario de Investigación y Desarrollo Tecnológico (IDT) en la misma universidad. Una de sus principales líneas de interés es el análisis de las formas contemporáneas del ejercicio del poder, las políticas públicas y las formas de sujeción social en sociedades neoliberalizadas.

Referencias

- Abela, J. A. (2002). *Las técnicas de análisis de contenido: una revisión actualizada* (Documentos de trabajo, Serie Sociología). Fundación Centro de Estudios Andaluces. <http://public.centrodeestudiosandaluces.es/pdfs/S200103.pdf>
- Álvarez, C. (2013). Fronteras, migración y seguridad nacional: Estados Unidos frente su frontera sur. En M. Wabgou (Ed.), *Flujos migratorios contemporáneos. Análisis y debates* (pp. 163-188). Universidad Nacional de Colombia.

- Ansaloni, M. (2016). Les politiques publiques comme phénomènes hégémoniques: L'exemple des politiques agro-environnementales en Europe. *Canadian Journal of Political Science*, 49(3), 449-471. <https://doi.org/10.1017/S0008423916000809>
- Aya, M., Carvajal, L. y Téllez, G. (2010). Indagación sobre las causas de la escasa inmigración en Colombia: ¿ausencia de políticas públicas o políticas públicas restrictivas?. *OPERA*, (10), 167-183.
- Bejarano, C. (2012). *Hacia un esquema para el análisis del referencial de las políticas públicas urbanas, desde la perspectiva de los instrumentos de planificación y de gobierno, como instrumentos de acción pública* [Tesis de maestría, Pontificia Universidad Javeriana]. Repositorio institucional de la Pontificia Universidad Javeriana. <https://doi.org/10.11144/Javeriana.10554.3907>
- Blouin, C. (2019). Antes de la llegada: migración (forzada) de personas venezolanas. En C. Blouin (Ed.), *Después de la llegada. Realidades de la migración venezolana* (pp. 13-22). THEMIS. <https://repositorio.pucp.edu.pe/index/handle/123456789/170254>
- Brochmann, G. (1999). The Mechanisms of Control. In G. Brochmann and T. Hammar (Eds.), *Mechanisms of Immigration Control: A Comparative Analysis of European Regulation Policies* (pp. 1-28). Bloomsbury Publishing. <https://doi.org/10.5040/9781474215237.ch-001>
- Castles, S. (2006). Factores que hacen y deshacen las políticas migratorias. En A. Portes y J. DeWind (Eds.), *Repensando las migraciones. Nuevas perspectivas teóricas y empíricas* (pp. 33-65). Miguel Ángel Porrúa y Universidad Autónoma de Zacatecas.
- Cornelius, W. and Rosenblum, M. (2005). Immigration and Politics. *Annual Review of Political Science*, 8, 99-119. <https://doi.org/10.1146/annurev.polisci.8.082103.104854>
- Dekocker, K. M. (2018). La comunidad venezolana en España. De una estrategia migratoria de reproducción social a una creciente pobreza emergente. En J. Koechlin y J. Eguren (Eds.), *El éxodo venezolano: entre el exilio y la emigración* (pp. 293-336). OBIMID.
- Decreto 542 de 2018. [Departamento Administrativo de la Presidencia de la República]. Por el cual se desarrolla parcialmente el artículo 140 de la Ley 1873 de 2017 y se adoptan medidas para la creación de un registro administrativo de migrantes venezolanos en Colombia que sirva como insumo para el diseño de una política integral de atención humanitaria. 21 de marzo de 2018. <https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%20542%20DEL%2021%20MARZO%20DE%202018.pdf>
- Decreto 1288 de 2018. [Departamento Administrativo de la Presidencia de la República]. Por el cual se adoptan medidas para garantizar el acceso de las personas inscritas en el Registro Administrativo de Migrantes Venezolanos a la oferta institucional y se dictan otras medidas sobre el retorno de colombianos. 25 de julio de 2018. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=87780>

- Decreto 117 de 2020. [Ministerio del Trabajo]. Por el cual se adiciona la Sección 3 al Capítulo 8 del Título 6 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1072 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Trabajo, en lo relacionado con la creación de un Permiso Especial de Permanencia para el Fomento de la Formalización (PEPFF). 28 de enero de 2020. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=105292>
- Departamento Nacional de Planeación [DNP]. (18 de noviembre de 2018). *Conpes 3950. Estrategia para la atención de la migración desde Venezuela*. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3950.pdf>
- Estevens, J. (2018). Migration Crisis in the EU: Developing a Framework for Analysis of National Security and Defence Strategies. *Comparative Migration Studies*, 6(28), 1-21. <https://doi.org/10.1186/s40878-018-0093-3>
- Feline, L. y Castillo, S. (2020). El Presidencialismo y la “securitización” de la política migratoria en América Latina: un análisis de las reacciones políticas frente al desplazamiento de ciudadanos venezolanos. *Internacia: Revista de Relaciones Internacionales*, (1), 1-28.
- Flick, U. (2015). *El diseño de investigación cualitativa*. Ediciones Morata.
- Flórez, F. (2009). Rastros, rostros y voces del racismo institucional en Cartagena: un acercamiento a partir del debate de la “degeneración de las razas”, 1910-1930. *Jangwa Pana*, 7(1), 130-145.
- Fontecha, M. (2015). *Análisis cognitivo de la política pública de vivienda a partir de los instrumentos de planificación y de gobierno, identificando continuidades y rupturas en el período 2002-2014* [Tesis de maestría, Pontificia Universidad Javeriana]. Repositorio institucional de la Pontificia Universidad Javeriana. <https://doi.org/10.11144/Javeriana.10554.15896>
- Gibbs, G. (2012). *El análisis de datos cualitativos en investigación cualitativa*. Ediciones Morata.
- Gissi, N., Ramírez, J., Ospina, M., Cardoso, B. y Polo, S. (2020). Respuestas de los países del Pacífico suramericano ante la migración venezolana: estudio comparado de políticas migratorias en Colombia, Ecuador y Perú. *Diálogo Andino*, (63), 219- 233.
- Gómez, I. (2014). Las migraciones como objeto de interés de las políticas públicas: un enfoque de derechos humanos. En L. Burgorgue-Larsen, A. Maués y B. Sánchez (Eds.), *Derechos Humanos y Políticas Públicas* (pp. 235-273). Red de Derechos Humanos y Educación Superior. <http://hdl.handle.net/10016/20523>
- Gómez, M. (2009). La política internacional migratoria colombiana a principios del siglo XX. *Memoria y Sociedad*, 13(26), 7-17.
- Holguín, C. (2017). El concepto de referencial de Pierre Muller en algunos instrumentos de política pública sobre desplazamiento forzado en Colombia. *Ciencia Política*, 12(23), 115-147.

- Hollifield, J. (2012). Governing Migration. En K. Khory (Ed.), *Global Migration* (pp. 183-209). https://doi.org/10.1057/9781137007124_9
- Khoudour, D. (2008). ¿Constituye la emigración un motor para el desarrollo? Diez lecciones de la experiencia colombiana. *Debates de Coyuntura Social*. "Efectos de la migración internacional en Colombia", (24), 7-14.
- Lara, A. (2008). Perspectivas de las migraciones internacionales: una propuesta para enfrentarlas. *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, 3(1), 149-186. <https://doi.org/10.18359/ries.179>
- Martínez, F. (1997). Apogeo y decadencia del ideal de la inmigración europea en Colombia, siglo XIX. *Boletín Cultural y Bibliográfico*, 34(44), 3-45.
- Migración Colombia. (2019). *Infografía corte a 31 de marzo de 2019 de Venezolanos en Colombia*. <https://www.migracioncolombia.gov.co/infografias-migracion-colombia/infografias-2019>
- Muller, P. (1990). La política agrícola francesa o la crisis de una política sectorial. *Documentación Administrativa*, (224-225), 289-316. <https://doi.org/10.24965/da.voi224-225.5216>
- Muller, P. (2010). *Las Políticas Públicas* (3ª ed.). Universidad Externado de Colombia.
- Olaya, I. (2018). La selección del inmigrante "apto": leyes migratorias de inclusión y exclusión en Colombia (1920-1937). *Nuevo Mundo, Mundos Nuevos*, online. <https://doi.org/10.4000/nuevomundo.73878>
- Orduz, R. (2004). Retos y perspectivas para una política migratoria en Colombia. En M. A. Alingú (Ed.), *Migraciones internacionales: un mundo en movimiento* (pp. 309-316). Universidad del Externado.
- Organización Internacional de las Migraciones [OIM]. (2018). *Tendencias Migratorias en las Américas*. https://robuensaires.iom.int/sites/g/files/tmzxbd1626/files/documents/Tendencias_Migratorias_Nacionales_en_Americas_Venezuela_Septiembre_2018.pdf
- Piore, M. (1975). Impact of Immigration on the Labor Force. *Monthly labor review*, 98(5), 41-44.
- Plataforma de Coordinación Interagencial para Refugiados y Migrantes de Venezuela [R4V]. (22 de octubre de 2021). [América Latina y el Caribe. Refugiados y Migrantes Venezolanos en la Región - Octubre 2021]. Recuperado el 23 de noviembre de 2023 de <https://www.r4v.info/es/document/r4v-america-latina-y-el-caribe-refugiados-y-migrantes-venezolanos-en-la-region-octubre-1>
- Proyecto de Migración Venezuela. (2019). *Percepción de la integración de los migrantes venezolanos en Colombia*. https://s3.amazonaws.com/semanaruralvzla/documentos/1568067274_boletin7pdf
- Puello-Socarrás, J. (2007). La dimensión cognitiva en las políticas públicas. Interpelación politológica. *Ciencia Política*, 2(3), 30-57.

- Ramírez, H. (31 de marzo de 2020). *Las masacres de las trochas, una barbarie sin control*. Pares. Fundación paz y reconciliación. <https://www.pares.com.co/post/las-masacres-de-las-trochas-una-barbarie-sin-control>
- Ramírez, J. y Ospina, M. (2021). La política migratoria en Colombia y Ecuador: decisiones y respuestas a la migración venezolana. En L. Nejamkis, L. Conti y M. Aksakal (Eds.), *(Re)pensando el vínculo entre migración. Perspectivas desde América Latina y Europa* (pp. 31-55). CALAS-CLACSO. <https://www.aacademica.org/jacques.ramirez/42>
- Resolución 5797 de 2017. [Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia]. Por medio de la cual se crea un Permiso Especial de Permanencia. 25 de julio de 2017. https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/Normograma/docs/resolucion_minrelaciones_5797_2017.htm
- Resolución 1272 de 2017. [Unidad Administrativa Especial Migración Colombia]. Por la cual se implementa el Permiso Especial de Permanencia (PEP) creado mediante Resolución 5797 del 25 de julio de 2017 del Ministerio de Relaciones Exteriores, y se establece el procedimiento para su expedición a los nacionales venezolanos. 28 de julio de 2017. https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/Normograma/docs/resolucion_uaecm_1272_2017.htm
- Resolución 3015 de 2017. [Ministerio de Salud y Protección Social]. Por medio de la cual se incluye el Permiso Especial de Permanencia (PEP) como documento válido de identificación en los sistemas de información del Sistema de Protección Social. 18 de agosto de 2017. <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=70854>
- Resolución 0740 de 2018. [Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia]. Por la cual se establece un nuevo término para acceder al Permiso Especial de Permanencia (PEP), creado mediante Resolución número 5797 del 25 de julio de 2017 del Ministerio de Relaciones Exteriores, y se dictan otras disposiciones sobre la materia. 5 de febrero de 2018. https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/Normograma/docs/resolucion_minrelaciones_0740_2018.htm
- Resolución 0361 de 2018. [Unidad Administrativa Especial Migración Colombia]. Por la cual se implementa un nuevo término para acceder el Permiso Especial de Permanencia (PEP) establecido mediante Resolución 0740 del 5 de febrero de 2018 del Ministerio de Relaciones Exteriores. 6 de febrero de 2018. https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/Normograma/docs/resolucion_uaecm_0361_2018.htm
- Resolución 6370 de 2018. [Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia]. Por la cual se reglamenta la expedición del Permiso Especial de Permanencia (PEP) creado mediante Resolución 5797 de 2017 del Ministerio de Relaciones Exteriores, para su otorgamiento a las personas inscritas en el Registro Administrativo de Migrantes Venezolanos, de conformidad con lo dispuesto en el Decreto 1288 del 25 de julio

- de 2018. 1 de agosto de 2018. https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/Normograma/docs/resolucion_minrelaciones_6370_2018.htm
- Resolución 2033 de 2018. [Migración Colombia]. Por la cual se implementa la expedición del Permiso Especial de Permanencia (PEP), creado mediante Resolución número 5797 de 2017 del Ministerio de Relaciones Exteriores, para su otorgamiento a las personas inscritas en el Registro Administrativo de Migrantes Venezolanos, de conformidad con lo dispuesto en la Resolución número 6370 del 1 de agosto de 2018. 2 de agosto de 2018. https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/Normograma/docs/resolucion_uaemc_2033_2018.htm
- Resolución 10677 de 2018. [Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia]. Por la cual se establece un nuevo término para acceder al Permiso Especial de Permanencia (PEP), creado mediante Resolución 5797 del 25 de julio de 2017 del Ministerio de Relaciones Exteriores, y se dictan otras disposiciones sobre la materia. 18 de diciembre de 2018. https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/Normograma/docs/resolucion_minrelaciones_10677_2018.htm
- Resolución 3317 de 2018. [Migración Colombia]. Por la cual se implementa un nuevo término para acceder al Permiso Especial de Permanencia (PEP) establecido mediante Resolución número 10677 del 18 de diciembre de 2018 del Ministerio de Relaciones Exteriores. 19 de diciembre de 2018. https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/Normograma/docs/resolucion_uaemc_3317_2018.htm
- Resolución 2634 de 2019. [Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia]. Por la cual se establece el procedimiento dirigido a renovar el Permiso Especial de Permanencia (PEP), creado mediante la Resolución número 5797 de fecha 25 de julio de 2017, otorgado entre el 3 de agosto de 2017 y el 31 de octubre de 2017. 28 de mayo de 2019. https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/Normograma/docs/resolucion_minrelaciones_2634_2019.htm
- Resolución 8470 de 2019. [Registraduría Nacional del Estado Civil]. Por la cual se adopta una medida administrativa de carácter temporal y excepcional, para incluir de oficio la nota “Válido para demostrar nacionalidad” en el Registro Civil de Nacimiento de niñas y niños nacidos en Colombia, que se encuentran en riesgo de apatridia, hijos de padres venezolanos, que no cumplen con el requisito de domicilio. 5 de agosto de 2019. https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/Normograma/docs/resolucion_registraduria_8470_2019.htm
- Rhenals, A. (2013). *Del ideal europeo a la realidad árabe: inmigrantes sirio-libaneses en el circuito comercial entre Cartagena, el Sinú y el Atrato (Colombia)* [Tesis doctoral, Universidad Pablo de Olavide]. Repositorio institucional de la Universidad Pablo de Olavide. <https://rio.upo.es/xmlui/handle/10433/1971>
- Roth, A. (2002). *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación*. Ediciones Aurora.

- Roth, A. (2003). Introducción para el análisis de las políticas públicas. *Cuadernos de administración*, 19(30), 113-128. <https://doi.org/10.25100/cdea.v19i30.120>
- Roth, A. (2016). La enseñanza del análisis de políticas públicas en los programas universitarios de Ciencia Política en Colombia. *Estudios Políticos*, (49), 260-283. <https://doi.org/10.17533/udea.espo.n49a14>
- Rudolph, C. (2006). *National Security and Immigration. Policy Development in the United States and Western Europe since 1945*. Stanford University Press.
- Sánchez, B. (2014). El enfoque de derechos en las políticas migratorias. El caso colombiano. En L. Burgogue-Larsen, A. Maués y B. Sánchez (Eds.), *Derechos Humanos y Políticas Públicas* (pp. 275-308). Red de Derechos Humanos y Educación Superior. <http://hdl.handle.net/10016/19803>
- Santi, S. (2020). ¿Qué es la “migración ordenada”? Hacia el multilateralismo asimétrico como motor de las políticas de control migratorio global. *Colombia Internacional*, (104), 3-32. <https://doi.org/10.7440/colombiaint104.2020.01>
- Surel, Y. (2016). Enfoques cognitivos. En L. Boussaguet, S. Jacquot, P. Ravinet y J. Jolly (Eds.), *Diccionario de políticas públicas* (2ª ed.).
- Weiner, M. (1992). Security, Stability, and International Migration. *International Security*, 17(3), 91-126. <https://doi.org/10.2307/2539131>
- Weiner, M. (2013). On International Migration and International Relations. *Population and Development Review*, 11(3), 441-455. <https://doi.org/10.2307/1973247>