



**Lineamientos para la formulación de una política pública para la inclusión laboral
de población migrante venezolana en Colombia**

Diana Camila Parra Briceño

Universidad EAN

Facultad de Administración, Finanzas y Ciencias Económicas

Maestría en Gobierno y Gestión Pública

Bogotá, Colombia

Abril 2026

**Lineamientos para la formulación de una política pública para la inclusión laboral
de población migrante venezolana en Colombia**

Diana Camila Parra Briceño

Trabajo de grado presentado como requisito para optar al título de:

Magister en Gobierno y Gestión Pública

Director (a):

Johanna Lizzeth Lozano Lozano

Modalidad:

Monografía

Universidad EAN

Facultad de Administración, Finanzas y Ciencias Económicas

Maestría en Gobierno y Gestión Pública

Bogotá, Colombia

Abril 2026

Nota de aceptación:

Firma del jurado

Firma del jurado

Firma del director del trabajo de grado

Ciudad, día/mes/año

Agradecimientos

Agradezco a Dios, por darme la fortaleza y la perseverancia necesarias para culminar este proceso académico, manteniéndome firme en el propósito de estudiar y avanzar con dedicación en la construcción de un futuro profesional más próspero y responsable.

A mi familia, por su amor, apoyo y aliento constante, sus demostraciones de ánimo, comprensión y confianza fueron fundamentales para continuar este camino y asumir con compromiso cada etapa de mi formación.

Extiendo también mi agradecimiento a las personas expertas que compartieron generosamente sus conocimientos, experiencias y perspectivas para la construcción de esta investigación. Sus aportes fueron fundamentales para enriquecer el análisis, fortalecer la reflexión académica y contribuir al desarrollo integral de este trabajo.

Finalmente, expreso mi gratitud a la directora de este trabajo de grado, por su orientación, guía y acompañamiento durante el proceso investigativo. Sus aportes fueron fundamentales para fortalecer la estructura, el enfoque y la calidad académica de esta investigación, con la expectativa de que sus resultados sirvan como referente para futuros trabajos que contribuyan al desarrollo social, institucional y económico de nuestro país.

Resumen

La crisis política, económica y social que atraviesa Venezuela desde 2010 ha generado el mayor desplazamiento de la historia reciente de América Latina. Se estima que alrededor de 2,3 millones de personas se han asentado en Colombia, y que cerca del 80% de los migrantes venezolanos trabaja en el sector informal, enfrentando barreras persistentes para el acceso al empleo formal, el reconocimiento de sus competencias y la articulación efectiva con las instituciones del Estado. La presente monografía se propuso formular lineamientos para una política pública orientada a la inclusión laboral de esta población. Para ello, se empleó una metodología cualitativa basada en revisión documental de normas, informes y literatura especializada, complementada con entrevistas semiestructuradas a expertos del sector público, privado, cooperación internacional y seguridad social. Los resultados evidencian que la regularización documental, aunque necesaria, resulta insuficiente, por lo que se requieren rutas efectivas de empleabilidad, certificación de competencias, incentivos al sector privado, enfoque de género, estrategias contra la discriminación y mayor coordinación institucional. Se concluye que una política sostenible debe integrar empleo, migración y protección social mediante la articulación del Estado, el sector privado y la cooperación internacional. Siete lineamientos estructurados en gobernanza multinivel, reconocimiento de competencias, intermediación laboral, sensibilización, género, sostenibilidad y protección social articulan dicha propuesta.

Palabras clave: Migración venezolana, política pública, inclusión laboral, empleabilidad, trabajo formal.

Abstract

The political, economic, and social crisis that Venezuela has faced since 2010 has produced the largest displacement in the recent history of Latin America. An estimated 2.3 million people have settled in Colombia, and nearly 80% of the Venezuelan migrant population works in the informal sector, facing persistent barriers to accessing formal employment, to having their competencies recognized, and to effective coordination with State institutions. The present monograph aimed to formulate guidelines for a public policy oriented to the labor inclusion of this population. To this end, a qualitative methodology was employed, based on a documentary review of regulations, reports, and specialized literature, complemented by semi-structured interviews with experts from the public sector, the private sector, international cooperation, and social security. The results show that documentary regularization, although necessary, is insufficient; thus, effective employability pathways, competency certification, incentives for the private sector, a gender-based approach, anti-discrimination strategies, and greater institutional coordination are required. It is concluded that a sustainable policy must integrate employment, migration, and social protection through the coordination of the State, the private sector, and international cooperation. Seven guidelines structured around multilevel governance, competency recognition, labor intermediation, awareness-raising, gender, sustainability, and social protection articulate the proposal.

Keywords: Venezuelan migration, public policy, labor inclusion, employability, formal work.

Contenido

1. Introducción.....	12
2. Objetivos	21
2.1. Objetivo general.....	21
2.2. Objetivos específicos	21
3. Justificación.....	22
4. Marco de referencia.....	24
4.1. Antecedentes	24
4.2. Marco teórico	29
4.3. Marco conceptual.....	35
4.3.1. Migración: definición, tipos y motivaciones	35
4.3.2. Productividad laboral en contextos migratorios.....	36
4.3.3. Integración y reconocimiento.....	36
4.3.4. Trabajo formal e informal.....	37
4.4. Marco legal	38
4.4.1. Ley 2136 de 2021: Política Integral Migratoria.....	39
4.4.2. Mecanismos de Regularización: PEP y ETPV	39
4.4.3. Ley 1565 de 2012: Incentivos para el Retorno.....	40
4.4.4. Ley 2466 de 2025: Reforma Laboral y No Discriminación	41
4.4.5. Decretos y Resoluciones Complementarios	42
4.4.6. Síntesis: Un Marco en Construcción con Potencial para la Política Pública.....	42

5. Hipótesis y variables.....	43
5.1. Hipótesis	43
5.1.1. Hipótesis general (H1).....	43
5.1.2. Hipótesis específica (H2).....	43
5.2. Variables.....	43
6. Metodología.....	45
6.1. Enfoque y alcance de la investigación.....	45
6.2. Población y muestra.....	46
6.3. Instrumentos	46
6.4. Procedimiento y análisis de datos	47
7. Desarrollo del trabajo	48
7.1 Descripción del trabajo de campo y procesamiento de datos.....	48
7.2 Análisis de los resultados.....	50
7.2.1 Evaluación de instrumentos de regularización (PEP y ETPV).....	51
7.2.2 Brechas normativas e institucionales (Ley 2136).....	51
7.2.3 Tasa de informalidad y tránsito a la formalidad.....	52
7.2.4 Reconocimiento de competencias	53
7.2.5 Articulación institucional	53
7.2.6 Percepción social y xenofobia	54
7.2.7 Enfoque de género	55
7.2.8 Prioridades estratégicas y sostenibilidad	55
7.3 Propuesta de lineamientos para una política pública de inclusión laboral de población migrante venezolana	56

7.3.1. <i>Lineamiento 1: Gobernanza y articulación institucional multinivel</i>	56
7.3.2. <i>Lineamiento 2: Reconocimiento de competencias y formación para el trabajo</i>	57
7.3.3. <i>Lineamiento 3: Intermediación laboral y vinculación con el sector privado</i>	57
7.3.4. <i>Lineamiento 4: Sensibilización y cambio de narrativa</i>	58
7.3.5. <i>Lineamiento 5: Enfoque de género e interseccionalidad</i>	58
7.3.6. <i>Lineamiento 6: Sostenibilidad, financiamiento y monitoreo</i>	59
7.3.7. <i>Lineamiento 7: Articulación con la protección social y sostenibilidad pensional</i> ...	59
7.3.8. <i>Implementación integral</i>	60
8. Discusión.....	60
8.1. Regularización insuficiente y mercado laboral segmentado	60
8.2. Barreras estructurales, fragmentación institucional y marco normativo	62
8.3. Reconocimiento, xenofobia y enfoque de género.....	63
8.4. Triangulación de hallazgos, lineamientos propuestos y límites del estudio	64
9. Conclusiones y trabajo futuro	65
9.1. Conclusiones	65
9.2. Trabajo futuro.....	69
10. Referencias	71
11. Apéndices.....	81

Listado de tablas

Tabla 1 <i>Variables</i>	43
Tabla 2 <i>Perfiles de los Expertos Entrevistados</i>	48

1. Introducción

Todo proceso migratorio abre un debate profundo sobre la soberanía, la seguridad, la inclusión y otros asuntos públicos que se enmarcan en las tensiones alrededor de las cuales se construyen los mecanismos en pro del respeto de los derechos humanos. El aumento del flujo migratorio de población venezolana hacia Colombia ha generado un nuevo escenario social, cultural, económico y político, en el cual la inserción laboral y la integración económica resultan indispensables. El abordaje estatal ha estado enfocado principalmente en razones humanitarias y ha dejado de lado un enfoque orientado a tomar decisiones públicas que aprovechen el potencial de este fenómeno para contribuir con el desarrollo nacional.

Frente a ese contexto, el presente trabajo tiene el propósito de establecer las bases que permitan formular lineamientos para una política pública nacional enfocada en la inclusión laboral de población migrante. El tema se circunscribe en el campo de la gestión pública, específicamente en el que se concentra en generar insumos sobre cómo abordar el ciclo de vida de las políticas públicas, y se conecta con asuntos relacionados con procesos migratorios, derechos laborales y desarrollo económico en el país. Se defiende una óptica que invita a reconocer el contexto histórico, social y político, así como los determinantes internacionales que condicionan la posibilidad de implementar una política que responda a una crisis humanitaria y, al mismo tiempo, contribuya con la productividad y la economía nacional.

La crisis económica, política y social que atraviesa Venezuela desde 2010 inició un éxodo hacia territorio colombiano de grandes dimensiones. La revisión previa de la literatura demuestra que la principal razón que motiva esta dinámica ha sido la vulnerabilidad económica, la falta de oportunidades laborales y la escasez de alimentos (Organización Internacional para las Migraciones [OIM], 2017). La evolución y persistencia de este fenómeno revelan varios retos para Colombia, su gobierno y su estructura social. Desde la academia y los órganos internacionales se han generado estudios que han redundado en la situación compleja y los

desafíos que se viven, con especial recurrencia en el impacto del incremento del número de migrantes venezolanos y colombianos retornados que comparten las mismas razones para salir de ese país.

1.1. Contexto migratorio global y venezolano

La respuesta institucional a la crisis migratoria venezolana en Colombia articula tres sectores —el Estado, el sector privado y la academia— con el propósito de consolidar insumos que permitan materializar una propuesta de lineamientos para una política pública de inclusión laboral. La academia, en particular, aporta reflexión, conocimiento e innovación desde los procesos de investigación que realiza, lo cual permite ajustar las decisiones públicas a las realidades del fenómeno. Esta interconexión es especialmente relevante en Colombia, donde la diversidad y la pluriculturalidad crecen y se amplían en torno a los procesos migratorios actuales.

La diversidad cultural de la población migrante se vincula con una variable central del análisis: el imaginario social a través del cual se percibe al migrante en condición de vulnerabilidad como un sujeto expuesto a una pérdida de dignidad, lo que, por extensión, le resta a su condición como sujeto de derechos (Guío & Torres, 2023). De cara a este planteamiento, las políticas y acciones que se tomen a futuro deberían reconocer las dificultades, los desafíos y la vulnerabilidad de ese grupo poblacional y, al mismo tiempo, la oportunidad demográfica y económica que representa para Colombia, cuya juventud, capacidad y disposición pueden generar más desarrollo en el país (Migración Colombia, s.f).

A continuación se presenta un trabajo de investigación que traza como meta la posibilidad de presentar las bases que se direccionan hacia los lineamientos de una política que promueva la inclusión laboral de población migrante en Colombia. Su formulación también se relaciona con la construcción de alianzas y la coordinación nacional con órganos y agencias a escala internacional. En últimas, se busca intervenir las esferas mencionadas bajo la

perspectiva de trabajar desde una apuesta con una postura clara y estratégica enfocada en la productividad económica.

El análisis de mecanismos y políticas públicas a nivel nacional se complementa con la revisión de datos históricos y tendencias que se relacionan con planes, programas y proyectos que abordan estos asuntos en el país. Bajo esta perspectiva, en las siguientes páginas se plantea un trabajo enmarcado en una discusión sobre la universalidad del derecho a un trabajo digno y la inclusión laboral. Desde un plano social, esto implica trascender en formas que dignifiquen al migrante y su estatus. La apuesta que se presenta en este documento se basa en la construcción de conocimiento que se ponga en práctica como una propuesta de lineamientos de política, articulando un análisis crítico sobre la eficacia de las políticas existentes con una reflexión sobre las condiciones de vida de los migrantes en el país.

Esta investigación adopta un enfoque transversal de derechos humanos. Con base en él, se examinan las interrelaciones entre los factores contextuales que inciden, positiva o negativamente, en los procesos de inclusión laboral. De igual forma, se resalta la complejidad del fenómeno que se está estudiando en el entorno colombiano y las enormes posibilidades que representa para la economía nacional, lo cual antepone un grado de complejidad mayor y más desafiante. También se consolida una visión crítica desde la que se considera la experiencia femenina de la migración, en los motivos que dieron lugar a dicho proceso y en la forma en que las relaciones familiares y de género se han modificado respecto a la migración.

1.2. Diagnóstico del problema colombiano

Los flujos migratorios globales se han acelerado desde finales del siglo XX. Particularmente en América Latina estos procesos se han agudizado en países que concentran el mayor flujo migratorio de la región: Colombia, Chile, Argentina y Brasil (OIM, 2019). En general, este proceso está precedido por las crisis políticas y económicas que han enfrentado varios países de la región. Como tendencia en ese contexto, la migración laboral es una constante global: durante el 2020 hubo 281 millones de migrantes, de los cuales 169 millones

eran trabajadores. Es decir, el 60% de las personas que se van de su país natal tienen su objetivo trabajar en otro lugar y generar nuevas y diferentes oportunidades en torno a sus ingresos (OIM, 2022).

El contexto sociopolítico que ha vivido Venezuela en los últimos años es el fenómeno que más impacto ha generado en América Latina y especialmente en Colombia. Las causas de esta migración son múltiples y estructurales: la crisis económica hiperinflacionaria que devastó el poder adquisitivo de la población (Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados [ACNUR], 2024), la escasez de alimentos y medicinas (Banco Mundial, 2018), el colapso de los servicios públicos como salud, electricidad y agua (OIM, 2022), la persecución política y la violencia generalizada (ACNUR, 2024). A estas se suman la falta de oportunidades laborales y el cierre de empresas, lo que forzó a millones de venezolanos a buscar condiciones de vida dignas en el exterior (OIM, 2022; Banco Mundial, 2018).

Colombia se convirtió en el principal destino por su cercanía geográfica, la frontera compartida de más de 2.200 kilómetros y los lazos históricos y culturales entre ambos países (Migración Colombia, 2023; Plataforma de Coordinación Interagencial para Refugiados y Migrantes de Venezuela [R4V], 2024). La política de puertas abiertas inicial del gobierno colombiano, con mecanismos como el Permiso Especial de Permanencia (PEP) y el Estatuto Temporal de Protección (ETPV), facilitó la entrada y permanencia regular de los migrantes (Migración Colombia, 2023; OIM, 2024). Muchos se quedan porque encuentran redes de apoyo familiares o comunitarias previamente establecidas (Guevara et al., 2020), oportunidades laborales, aunque informales, en sectores como construcción, comercio y servicios (Banco Mundial, 2022; DANE, 2023), y la posibilidad de acceder a servicios básicos como salud y educación para sus hijos (ACNUR, 2024).

Según datos de ACNUR (2024), la migración venezolana alcanzó 7,7 millones de personas en 2024, de las cuales alrededor de 2,3 millones residen en Colombia (OIM, 2024; R4V, 2024). La mayoría se concentra en Bogotá, Antioquia y Norte de Santander (Migración

Colombia, 2024). En 2023, más de 1,6 millones de migrantes estaban reconocidos en el Registro Único de Migrantes Venezolanos, habilitados para continuar su proceso de legalización en el país (Migración Colombia, 2023). Otro tanto no está legalizado, lo que profundiza su vulnerabilidad (OIM, 2022). A estos datos se suman los cálculos que muestran que el 80% de los migrantes venezolanos trabajan en el sector informal, lo cual genera un aumento de dificultades socioeconómicas, inequidad, discriminación y segregación (Banco Mundial, 2022). Además, datos del DANE (2023) muestran que la tasa de desempleo de los migrantes venezolanos que residen en Colombia supera el 11%, y tan solo el 18% tiene acceso a un trabajo especializado, lo cual evidencia las barreras existentes en el mercado laboral.

El Banco Mundial (2018) ha advertido que la migración que ha vivido Colombia en los últimos años ha provocado varios desafíos al aparato estatal. De manera específica, la migración ha profundizado problemas que ya eran vigentes en el país y ha puesto en evidencia fracturas en la capacidad de articulación y coordinación institucional, lo cual se evidencia entre los diferentes niveles de gobierno, en la administración de las entidades públicas y en su capacidad de articular acciones con agencias y actores internacionales. Esa gestión internacional que se proyecta hacia agencias de cooperación es trascendental, ya que permite capturar recursos económicos, financiar proyectos y adoptar estrategias desde contextos globales. Sin embargo, la realidad muestra que falta mejorar la capacidad de gestión de cara a las ventanas de oportunidad que se presentan desde la gestión humanitaria.

La concentración de migrantes en algunas ciudades y municipios genera un impacto mayor que afecta las estrategias locales de integración y acceso al empleo (Migración Colombia, 2023). De esta manera, hay varios municipios que no tienen recursos, alcance ni una capacidad técnica instalada para confrontar las consecuencias y necesidades que genera la migración. Junto al análisis de los vacíos institucionales, es importante considerar que históricamente las políticas migratorias colombianas han sido formuladas desde una perspectiva doméstica y de seguridad interna (Polo et al., 2020), lo cual se relaciona con

fenómenos de exclusión marcados por preceptos que acentúan la diferencia según la procedencia nacional, la clase, la raza, el género y la edad. Desde esta perspectiva se reconoce una visión conservadora que propicia la xenofobia y el racismo en la toma de decisiones públicas (Oyarzún et al., 2021).

Las dinámicas que se tejen desde lo internacional hasta lo local, pasando por lo nacional y regional, han consolidado un campo sobre el que se manifiestan necesidades y problemáticas cada vez más evidentes por el impacto negativo que generan en el territorio nacional. Mientras se agudizan, demandan ajustes que adapten las políticas existentes a las condiciones de vulnerabilidad que impone este fenómeno social. Por supuesto, es necesario repensar los planes estratégicos que prioricen medidas de impacto. De esta manera se consolida un desafío para el Estado colombiano, más aún cuando la tasa de desempleo es superior al promedio nacional.

Ese contexto da cuenta de una estructura socioeconómica que afianza niveles de vulnerabilidad que hacen que la población venezolana sea más sensible a los niveles de pobreza multidimensional que hay en el país. Para el 2023, 11 de cada 100 no venezolanos en el país tenían privaciones que se manifiestan a nivel multidimensional, mientras que 28 de cada 100 venezolanos que actualmente viven en Colombia sí las tienen (OIM, 2023). Los factores que se le asocian son los de trabajo, vivienda, educación y salud, y particularmente hay una tendencia a mostrar que el impacto más fuerte en el grupo estudiado es en vivienda y salud. Inicialmente se considera que toda migración está motivada por la búsqueda de mejores condiciones de vida, lo que contrasta con lo que se evidencia a lo largo y ancho del territorio nacional, donde priman condiciones paupérrimas y críticas de vida (Ramírez et al., 2023).

Un tema recurrente al respecto es la relación de la migración con el aumento de la inseguridad, abordaje amplio que se relaciona con las creencias y prejuicios de la población colombiana. Con relación a las cifras planteadas, es claro que el proceso migratorio venezolano se desbordó y se ha dado sin control por parte de las autoridades, lo cual permite aumentar la

inseguridad y la criminalidad que refuerza prejuicios que llevan al desprecio o rechazo por parte de colombianos que se han sentido afectados por el incremento de esos fenómenos (Tovar et al., 2023). Desde esta óptica se sostienen generalizaciones basadas en una opinión desfavorable y degradante hacia este grupo poblacional. Como resultado, hay una estigmatización y xenofobia que dificulta su acceso a oportunidades laborales.

Lo que se ha mencionado hasta este punto se relaciona con pocas oportunidades de trabajo formal y digno, lo cual se amplifica y agudiza con el aumento de empleo informal, subempleo y de la mano de obra (Ramírez et al., 2023). Además de lo tratado con relación al alcance político centrado en la gestión pública nacional, la literatura demuestra que también hay vacíos en torno a qué se ha estudiado con relación a estos asuntos. Específicamente, la empleabilidad de migrantes venezolanos se constituye como un reto actual con un alcance investigativo amplio que tiene muchas dimensiones que se pueden explorar. Al analizar este fenómeno hay una oportunidad valiosa, pues todo el conocimiento que se logre alcanzar podrá adoptarse con un sentido práctico de cara a consolidar lineamientos fieles y consecuentes con la realidad problemática existente.

Es claro que hay consecuencias que genera la migración venezolana en Colombia y que estas sobresalen por procesos de precariedad laboral, hacinamiento en viviendas, limitación en el acceso a bienes y servicios públicos, así como brechas entre géneros que agudizan formas de vida precarias que presumen situaciones de crisis social (Oyarzún et al., 2021). Todo esto redunda en debates públicos en torno a la necesidad de formular políticas públicas que establezcan los patrones para promover la inclusión y el reconocimiento de los derechos de la población migrante. Su ausencia restringe las posibilidades de movilidad y redunda en condiciones de precarización y vulnerabilidad social.

Colombia, como otros países de la región, no estaba preparada para recibir el estallido migratorio que se ha vivido. La condición de vulnerabilidad de muchos venezolanos se agudiza por la falta de documentación oficial, la baja disponibilidad de dinero, el desconocimiento de

procesos legales, el poco acceso a servicios de protección de salud y la ausencia de seguridad (Brito, 2021). Igualmente, hay desconocimiento de los procesos de contratación y falta de reconocimiento de títulos. En general, hay una fragilidad en torno a los derechos de este grupo poblacional y sus posibilidades de movilizarse. Internacionalmente se condiciona un estatus que complica y limita sus posibilidades migratorias y las alternativas que tienen para buscar refugio y opciones de vida (Martínez, 2017).

En reconocimiento de esos vacíos, el gobierno ha liderado diferentes estrategias en articulación con la OIM y entidades como el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), a través de las cuales ha buscado apoyar y fortalecer la integración laboral de los venezolanos migrantes. Bajo ese objetivo se han desarrollado programas para que los venezolanos mejoraran sus competencias laborales, adquirieran habilidades y, desde ahí, pudieran tener un margen de oportunidades más amplio para su vinculación a un empleo formal (OIM, 2022). A pesar de esas iniciativas, la realidad de los migrantes continúa marcada por la precariedad. La desarticulación entre entidades gubernamentales, organizaciones nacionales e internacionales es muy notoria y no se han generado soluciones sostenibles y duraderas en materia de empleabilidad.

El Banco Mundial (2022) confirma que el estatuto temporal de protección cuenta con vacíos para garantizar que las políticas realmente afecten de manera positiva la inserción laboral de los migrantes. Varias instituciones y entidades carecen de acceso a presupuestos o recursos para llevar a cabo programas que sean efectivos y que estén orientados a mitigar las problemáticas. Sin duda alguna, se enfrentan desafíos y, aunque hay iniciativas públicas, aún falta desarrollar más normativas que demuestran que queda mucho por trabajar. Hace falta más estudio y análisis de cómo se pueden concebir y diseñar las políticas públicas y, desde ahí, generar ejercicios que aporten a la mejora de iniciativas que garanticen la inserción laboral formal. Esta falta de estudio y rigor académico sobre la gestión pública nacional contribuye a

limitar la inclusión económica de los migrantes y evidencia la necesidad de analizar la eficacia de las políticas existentes y proponer acciones que fortalezcan la inclusión de esta población.

En el país, independientemente de los migrantes y demás fenómenos de desplazamiento, hay una tasa de desempleo alta. Para el trimestre de diciembre de 2024 a febrero de 2025, se estima una tasa de ocupación formal de aproximadamente 43,2%, lo que corresponde a 10 millones de trabajadores de los 23 millones de personas empleadas (DANE, 2025). Por otro lado, en cuanto a la proporción de la informalidad en Colombia, se encuentra que aproximadamente el 57% de las personas ocupadas están en la informalidad, lo que representa a más de la mitad de la población, siendo casi 13 millones de personas que se encuentran en esta condición de los 24 millones de ocupados.

Todo lo anterior también está permeado ideológicamente. Hay expectativas y propuestas politizadas en torno a las que se trazan límites partidarios: unos favorecen una visión basada en el reconocimiento de los derechos de los migrantes y en la posibilidad de generar una apertura y representación de las relaciones interculturales que suponen; sus detractores, por otro lado, invitan a fortalecer la seguridad y robustecer las medidas desde las que se ofrece un tratamiento policiaco para atender los desafíos que surgen en esta área. Por medio de la descripción de toda esta situación compleja, la cual se sostiene en datos históricos y tendencias en Colombia, se evidencia que dicha realidad tiene un impacto en los mecanismos y políticas públicas del país: el volumen de migrantes de Venezuela ha logrado que las políticas del gobierno colombiano cambien, generando una ventana de oportunidad que, dependiendo de la óptica y la voluntad política, puede auspiciar propuestas de mejora y hasta el fortalecimiento de varios renglones económicos.

En este contexto, marcado por altos niveles de informalidad, barreras de acceso al empleo formal, limitaciones en el reconocimiento de competencias y debilidades en la articulación entre actores, surge la necesidad de orientar la acción del Estado hacia soluciones estructurales y sostenibles que permitan la empleabilidad de la población migrante. En

consecuencia, la presente investigación se plantea la siguiente pregunta: ¿cuáles son los elementos y lineamientos que deben considerarse para la formulación de una política pública orientada a la inclusión laboral de la población migrante venezolana en Colombia, que contribuya al fortalecimiento de la productividad económica nacional?

El presente documento se estructura en once capítulos. Esta introducción presenta el contexto migratorio y el diagnóstico del problema. El segundo capítulo formula los objetivos de la investigación y el tercero expone la justificación. El cuarto capítulo desarrolla el marco de referencia, que incluye antecedentes, marco teórico, marco conceptual y marco legal. El quinto capítulo presenta las hipótesis y variables del estudio, y el sexto describe la metodología empleada. El séptimo capítulo desarrolla el trabajo de campo, el análisis de los resultados y la propuesta de lineamientos. El octavo capítulo recoge la discusión de los hallazgos a la luz de la literatura. El noveno capítulo sintetiza las conclusiones y el trabajo futuro. El documento cierra con el listado de referencias y los apéndices.

2. Objetivos

2.1. Objetivo general

Formular lineamientos para una política pública de inclusión laboral de la población migrante venezolana en Colombia, a través de un enfoque de gobernanza multinivel que integre el reconocimiento de competencias, la simplificación de procesos de convalidación, estrategias de intermediación y sensibilización, y la articulación con la protección social, con el fin de fortalecer la productividad económica nacional y reducir la informalidad laboral.

2.2. Objetivos específicos

- Analizar el contexto institucional, normativo y jurídico de Colombia relacionado con la empleabilidad y la integración socioeconómica de la población migrante venezolana, a nivel nacional y territorial, para determinar fortalezas, avances, limitaciones, vacíos y oportunidades.

- Comparar políticas, referentes y experiencias internacionales orientadas a la inclusión laboral de población migrante, con el fin de identificar, adaptar y aplicar en el contexto colombiano las buenas prácticas que resulten pertinentes.
- Evaluar la capacidad institucional, así como de articulación y coordinación de entidades nacionales y territoriales de Colombia, para implementar programas de empleabilidad e integración socioeconómica de la población migrante venezolana, considerando la gobernanza multinivel y la intersectorialidad.

3. Justificación

La migración ha estado presente en la agenda política global desde los primeros esfuerzos del siglo XX por formalizar espacios de encuentro entre Estados para abordar problemas comunes, por ser un fenómeno con alta relevancia social, económica y cultural (Portes, 2012). En este sentido, resulta necesario contribuir a la consolidación de un campo de conocimiento que permita investigar y generar insumos para la toma de decisiones que, a través de políticas, planes y proyectos, posibiliten una gestión positiva de los flujos migratorios. La relevancia de esta investigación se concibe, por tanto, en la intersección entre una problemática de escala internacional y una realidad local que plantea desafíos concretos a la gestión pública colombiana.

Abordar la inclusión laboral de la población migrante implica un proceso de identificación de los vacíos, las barreras y las oportunidades que se evidencian en la dinámica que imponen los procesos migratorios. De esta manera se podrá garantizar el derecho al empleo formal y decente, contribuir con el desarrollo económico del país y fortalecer la cohesión social. Como lo han documentado el Banco Mundial (2022) y la OIM (2024), la regularización migratoria por sí sola no cierra la brecha de informalidad, por lo que se requiere un análisis sistemático de las políticas existentes y de los factores que limitan su efectividad.

Experiencias como los acuerdos bilaterales de movilidad laboral entre Colombia y

Alemania (Proyecto TEAM), los mecanismos de contratación en origen regulados por España (esquema GECCO) y los programas de reconocimiento de credenciales extranjeras en Canadá constituyen referentes internacionales que demuestran la viabilidad de articular la intermediación laboral, el reconocimiento de competencias y la protección de derechos en marcos de cooperación bilateral. Estos precedentes ofrecen lecciones aplicables al contexto colombiano, particularmente en lo relativo a la importancia de que la cooperación internacional se articule con políticas nacionales estables (Roth Deubel, 2002).

En el caso colombiano, la necesidad de este trabajo se consolida en torno a la posibilidad de establecer acciones orientadas a atender problemas públicos relevantes mediante soluciones que superen el imaginario según el cual un proceso migratorio masivo solo acarrea consecuencias negativas para la sociedad. Ese imaginario justifica la falta de voluntad política y subestima el potencial de concebir alternativas innovadoras, menos basadas en una dinámica asistencialista. La atención a estos asuntos reclama mayor urgencia cuando se considera que Colombia ha recibido alrededor de 2,3 millones de migrantes venezolanos (OIM, 2024; R4V, 2024), lo cual ejerce presión social, económica y laboral frente a la que se han reclamado respuestas de todos los niveles del poder estatal.

La pertinencia de esta investigación recoge varias dimensiones y actores. El sector público es el protagonista que evidencia sus vacíos y limitaciones institucionales; el sector privado puede beneficiarse de las características de la mano de obra migrante disponible en el país; y el ámbito investigativo se fortalece al generar aportes para la toma de decisiones en la sociedad (Mutis et al., 2021). De esta manera, el estudio puede contribuir con insumos valiosos para ampliar la mirada sobre la realidad problemática, profundizar las exploraciones con la comunidad y el sector público, y servir como base empírica para estudios comparativos en otros países de la región.

La presente investigación también se orienta a proporcionar a los tomadores de decisiones herramientas para trabajar en políticas que utilicen el aparato estatal con el fin de

propiciar salidas que desafíen la competitividad global y conduzcan al progreso social en el territorio. Al mismo tiempo, se pretende establecer precedentes para reducir los niveles de pobreza, exclusión y xenofobia existentes (Oyarzún et al., 2021), mediante una base empírica con conocimiento dispuesto para propiciar la sostenibilidad de modelos de inserción laboral.

Este estudio es fundamental porque para plantear líneas estratégicas es necesario realizar un análisis evaluativo acerca de las políticas y acciones públicas existentes en Colombia en torno a la inserción laboral de la población venezolana. Se ponen en evidencia las fortalezas y debilidades del marco institucional vigente para trazar un camino acerca de qué puede hacerse desde el aparato estatal. De esta manera, se ofrece una mirada integral que reconoce al individuo desde sus particularidades y como parte de una comunidad que se encuentra en un grado alto de vulnerabilidad.

Esta investigación se adscribe al campo de Comunicación, política y cultura de la Universidad EAN, y a la línea de investigación de Política y Derecho del grupo Política y Sostenibilidad, reconocido por Minciencias. La pertinencia de esta inscripción radica en que dicho campo y línea abordan, entre sus problemáticas centrales, la relación entre migraciones, competitividad, derechos humanos y políticas públicas, lo cual es directamente afín con el objeto de estudio de la presente monografía.

4. Marco de referencia

4.1. Antecedentes

Los antecedentes respecto al tema de investigación se construyen a partir de aportes de diferentes campos de conocimiento, expresados mediante ópticas diversas y diferenciales. En esa medida, la revisión en diferentes bases de datos arroja dos grandes áreas de información que anteceden el desarrollo de la presente propuesta: unas se centran en el análisis de las políticas públicas migratorias; otras se plantean en torno a las necesidades de ese grupo poblacional, las características de sus flujos migratorios y las dinámicas que supone

su desplazamiento.

Para la construcción de los antecedentes se priorizaron estudios que cumplieran tres condiciones: (1) abordar directamente la migración venezolana hacia Colombia o la región, (2) ofrecer evidencia empírica o análisis documental verificable, y (3) representar una diversidad de escalas —internacional, nacional y subnacional— y de enfoques —institucional, económico, subjetivo y de género—. A continuación, se presentan los aportes organizados en función de su contribución al problema de investigación.

La información revisada evidencia que hay propuestas que se tejen y presentan a nivel local, regional, nacional e internacional. Con base en estos asuntos se construye el campo de investigación que da forma a la presente propuesta. Frente a su desarrollo, se debe considerar con precisión que no existen trabajos que aborden, desde el enfoque propuesto, la posibilidad de formular lineamientos para una política pública de inclusión laboral para migrantes venezolanos en Colombia.

Desde una óptica internacional, hay un campo de conocimiento con varios precedentes de disertaciones en torno al análisis de políticas migratorias. En esta área, Oyarzún et al. (2019) estudian el caso de la política migratoria en Chile. Dentro de sus hallazgos se plantea que el reconocimiento de los derechos de los migrantes está atravesado por tensiones en torno a la soberanía del Estado, las cuales se evidencian a través de la articulación de variables y elementos jurídicos, políticos e institucionales que deben tenerse en cuenta. Es decir, es un asunto que debe abordarse desde una mirada integral que considere el peso de diferentes dimensiones.

En términos generales y desde esa misma escala internacional, hay otro campo muy amplio en el que se circunscriben investigaciones centradas en el análisis general de los procesos migratorios. Bajo esta disposición, los hallazgos de Guevara et al. (2020) ponen una

mirada de género para describir lo que implica la migración desde la experiencia femenina.

Ubicada en el tránsito entre México y Estados Unidos, la investigación muestra que los procesos migratorios irregulares suelen ser emprendidos inicialmente por los hombres y luego seguidos por las mujeres. Este trabajo, planteado en torno al análisis de la feminización de la migración, se construye alrededor de una historia de vida y establece un precedente importante al reconocer que el estudio de estos procesos desde una óptica femenina es reciente y poco explorado.

Experiencias como el Proyecto TEAM, desarrollado entre Colombia y Alemania y referenciado por el Servicio Público de Empleo, los mecanismos de contratación en origen regulados por España mediante el esquema GECCO y los programas de movilidad laboral y reconocimiento de credenciales extranjeras en Canadá muestran la importancia de articular la intermediación laboral, el reconocimiento de competencias, la protección de derechos y los acuerdos bilaterales para facilitar la inserción laboral formal de población migrante (Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, 2021).

Hay autores como Portes (2012) que se han constituido como un gran referente respecto al estudio de los procesos migratorios a nivel global. Su propuesta aborda varias dimensiones que presentan desafíos en torno a la comprensión de la migración, desde una perspectiva interdisciplinaria que combina la sociología económica, la teoría de redes y el análisis institucional. Circunscrito disciplinalmente a la sociología económica, Portes se ha centrado en demostrar que la mayoría de las decisiones de migrar están motivadas por razones económicas, pero no de manera aislada: las redes sociales y familiares, así como las políticas estatales del país receptor, modulan esas decisiones.

Portes introduce conceptos clave como el de "capital social migrante" y la "teoría del enclave étnico", que explican por qué los migrantes tienden a concentrarse en sectores económicos específicos y a mantener vínculos con sus países de origen. Para el caso

colombiano, estas ideas son relevantes porque permiten entender por qué los migrantes venezolanos se asientan en ciudades como Bogotá, Medellín y Cúcuta, donde existen redes comunitarias previas, y por qué muchos terminan en empleos informales a pesar de contar con altos niveles de formación (Portes, 2012).

La obra de Portes (2012) invita a superar visiones puramente economicistas y a considerar la migración como un fenómeno social total, donde se articulan dimensiones económicas, culturales, políticas y simbólicas. Para esta investigación, su enfoque institucional y de redes resulta fundamental para analizar las barreras que enfrentan los migrantes venezolanos en el mercado laboral colombiano, así como las oportunidades que surgen a partir del capital social acumulado en los lugares de destino.

Esta visión se puede enriquecer con investigaciones como la de Mutis et al. (2021), quienes analizan cómo se consolida la productividad laboral en la migración venezolana hacia Colombia. Sus resultados muestran que la capacidad productiva de los migrantes se relaciona directamente con su nivel educativo: a mayor formación académica, mayor probabilidad de contribuir positivamente a la productividad de los departamentos donde se ubican (Mutis et al., 2021). Este hallazgo es clave porque desafía la narrativa que asocia la migración con una carga económica para las regiones receptoras.

Particularmente, Mutis et al. (2021) establecen que los venezolanos con mejor perfil profesional —profesionales universitarios, técnicos especializados y personas con posgrados— tienden a migrar hacia ciudades con alta productividad, como Bogotá, Medellín y Cali, donde encuentran mayores oportunidades laborales acordes con su formación. En contraste, quienes cuentan con menor nivel educativo se desplazan hacia sectores económicos menos productivos, como el agrícola, el comercial y el hotelero. Esta segmentación evidencia la existencia de un mercado laboral dual para los migrantes.

La investigación de Mutis et al. (2021) también revela que la productividad de los migrantes no solo depende de su capital humano individual, sino también de las características estructurales de los sectores económicos de destino. Por ejemplo, en ciudades con economías diversificadas y alto valor agregado, los migrantes calificados logran insertarse en empleos formales y productivos, mientras que en regiones con economías extractivas o de servicios básicos, incluso los migrantes con formación media terminan en ocupaciones de baja productividad. Esto sugiere que las políticas de inclusión laboral deben diseñarse considerando las particularidades territoriales.

Ahora bien, en cuanto al caso específico de la migración venezolana, hay varias investigaciones que contribuyen a robustecer los antecedentes centrados en describir las particularidades de cómo se ha consolidado este fenómeno. De ellas, Álvarez y Maldonado (2024) realizan un aporte a esa visión a partir del cual corroboran la tendencia ya mencionada sobre la redistribución de la población migrante. Como grupo o comunidad, comparten la afectación por factores socioeconómicos y, desde ahí, tienden a dirigirse a ciudades grandes alrededor de las cuales se teje la creencia de encontrar más oportunidades laborales, de vivienda y educación.

Por otro lado, Tovar et al. (2023) recopilan y analizan diferentes artículos y evidencias a partir de los cuales demuestran que el proceso migratorio venezolano se desbordó y se ha dado sin control por parte de las autoridades de los países involucrados en este fenómeno. Además, abordan sus consecuencias negativas para dar cuenta de la inseguridad que se le ha asociado y, desde ahí, tejen relaciones causales sobre cómo se han consolidado y abierto heridas que generan sentimientos xenófobos, lo que desemboca en la agudización de las problemáticas.

Al centrar la atención en las propuestas que se contemplan desde los gobiernos para materializar políticas de regularización migrante en Colombia, se encuentran varios aportes

que llaman la atención por su posición crítica. Específicamente, Almanza et al. (2024) demuestran que, a pesar de las disposiciones gubernamentales adoptadas para la regulación de la población migrante, hay dificultades para garantizar la inclusión laboral, el acceso a vivienda y las posibilidades de disfrutar de mejores oportunidades económicas. De esta manera, se edifica un contexto desde el cual se asume que la gestión pública no ha materializado esfuerzos contundentes que contribuyan de forma concreta a mejorar la integración de los migrantes en la sociedad. Estos aportes contribuyen a afianzar la comprensión de lo laboral en el marco establecido para la investigación que se desarrolla.

Desde el estudio de la experiencia subjetiva del migrante, Moreno (2024) plantea que en todo proceso de movilidad hay un conflicto interno que se consolida desde la llegada al nuevo lugar, pues la persona enfrenta rechazo, barreras en el reconocimiento de sus libertades y derechos, y las dificultades propias de radicarse en otro país. Frente a ello, la añoranza por el país de origen y la posibilidad de regresar pueden actuar como recursos simbólicos que mitigan ese conflicto.

Desde una perspectiva local, Ovallos et al. (2021) estudiaron las políticas para los migrantes venezolanos en Bucaramanga a partir de los resultados del programa de acción universitaria para la migración, creado por el Instituto de Estudios Políticos de la Universidad Autónoma de Bucaramanga con el fin de desarrollar aportes desde la docencia y la investigación hacia la toma de decisiones de políticas públicas que favorezcan la gestión migratoria en la región.

4.2. Marco teórico

El marco teórico de esta investigación articula tres niveles de análisis: las teorías que explican la movilidad migratoria, los factores institucionales que mediatizan la inserción del migrante en la sociedad receptora y los conceptos que vinculan la migración con la política pública. Cada nivel se desarrolla a partir de los autores cuyos aportes resultan pertinentes para

el caso de la migración venezolana en Colombia.

El énfasis se centra en aquellos aspectos que cobran relevancia para el caso de los migrantes venezolanos en el contexto colombiano. La migración venezolana se entiende como un proceso de movilidad humana caracterizado por ser un fenómeno complejo motivado voluntaria o forzadamente (Bermúdez et al., 2018), por su carácter masivo y rápido, y por estar protagonizada por un grupo poblacional que comparte rasgos culturales con los colombianos (Mutis et al., 2021). En consonancia, Micolta León (2017) y Ramírez (2017) coinciden en que esta migración es predominantemente económica y se concentra en regiones urbanas con redes comunitarias previamente consolidadas.

La migración se consolida como un fenómeno económico y social que implica el desplazamiento de personas de un lugar a otro y que puede clasificarse en emigración e inmigración, con carácter interno o externo cuando se cruzan fronteras nacionales. Responde a una amplia variedad de causas estructurales (Gómez, 2010) y se afianza a partir de tres dimensiones: la espacial, que implica el movimiento entre dos delimitaciones geográficas; la temporal, relacionada con su durabilidad extensa y no esporádica; y la social, que supone un cambio significativo en el entorno físico y social (Blanco, 2000).

Existen teorías que explican la llegada y permanencia de migrantes venezolanos en Colombia. La teoría push-pull sostiene que la migración obedece a un factor de empuje o expulsión (push) —crisis económicas, aumento poblacional, inseguridad, desempleo o fenómenos de violencia— y a un factor de atracción (pull) hacia el país de destino, que parece ofrecer estabilidad política y oportunidades laborales (León, 2005). A la luz de esta propuesta, el migrante asume costos de viaje, manutención e inversiones para aprender un nuevo idioma con el fin de adaptarse al mercado laboral y sobrellevar los vacíos afectivos que surgen por el desprendimiento de su círculo social más cercano (Massey et al., 1998). Según este modelo, el migrante analiza los costos y beneficios de salir o mantenerse en su territorio y decide en consecuencia. Generalmente, este modelo se critica por estar planteado desde una dimensión

individualista que desconoce el impacto del contexto sociopolítico y toda su complejidad (Micolta, 2005). Esta lectura es complementada por Massey et al. (1993), quienes amplían el modelo push-pull al incorporar el efecto de las redes sociales como factor de atracción sostenida en el tiempo, lo cual resulta particularmente relevante en el caso colombiano.

La teoría de las redes migratorias afirma que las redes sociales, económicas y culturales entre el país de origen y el de destino desarrollan mecanismos de apoyo e información para mejorar el tránsito y reducir costos (Massey et al., 1993). Dichas conexiones establecen flujos sostenidos de migración y pueden conducir a la formación de territorios que proporcionen soporte (Rodríguez, 2010). Dentro de estas redes, cada migrante añade un "eslabón" a la red, facilitando la llegada de nuevos migrantes —familia, amigos o conocidos— y apoyándolos en la inserción económica y social, lo que genera una concentración de población en algunos puntos geográficos. Esta teoría, si bien parece complementaria de la teoría push-pull, presenta una diferencia sustancial: solo tiene en cuenta las razones de escogencia del país receptor, dejando de lado los motivos de la salida, lo cual es indispensable en el estudio de la migración.

Como fenómeno integral, al migrar se involucran actores como la familia y el Estado. Al considerarlos se proporciona una comprensión desde una mirada holística, tal como lo muestra la teoría de la Nueva Economía de las migraciones laborales, presentada por Stark y Bloom (1985), quienes consideran que la decisión de migrar es colectiva y no solo individual, ya que tiende a ser una estrategia familiar para reducir riesgos económicos: las personas deciden enviar a un miembro de la familia fuera del país como alternativa para asegurar la entrada de dinero y protegerse de las contingencias.

Desde el enfoque institucional, Portes y Böröcz (1989) señalan que la migración está mediada por un conjunto de estructuras y organismos formales —leyes migratorias, agencias de empleo y organismos de control fronterizo— cuya interacción da forma a los procesos migratorios. También se considera un conjunto de actores y dimensiones informales —redes

comunitarias, prácticas de intermediación y normas sociales— que generan incentivos o barreras específicas que moldean los patrones migratorios.

Según los aportes de Izquierdo (2000), Portes y Rumbaut (2006) y Portes (2012), hay varios factores e instituciones que facilitan, en mayor o menor grado, la probabilidad de incorporar al migrante en las sociedades receptoras: a) el mercado laboral, desde el que se determina el acceso económico y social; b) el ambiente social receptor, según tenga una disposición de apertura marcada por la oferta y el acceso a bienes y servicios; y c) las políticas estatales del país receptor, determinadas por la legislación y la oferta de programas sociales que impactan en la vida diaria de los migrantes.

Esa propuesta toma forma a partir de otros autores como Suárez (2008), para quien el fenómeno migratorio es complejo y multifactorial. Como centro de su análisis sostiene que las principales motivaciones para migrar se constituyen en torno a la búsqueda de empleo con mejor remuneración, las altas tasas de desempleo y subempleo, los niveles elevados de endeudamiento familiar, los procesos de recesión económica en el país de origen, las crisis sociopolíticas y la presencia de redes sociales o familiares que las facilitan. En la misma línea, Polo (2018) y Brito (2019) coinciden en que a las motivaciones identificadas por Suárez se suman las expectativas de acceso a servicios de salud y educación, así como la percepción de mayor seguridad jurídica en Colombia frente al contexto venezolano.

Como generalidad frente a las políticas que se formulan en este campo, se ha encontrado que la mayoría de las iniciativas se enfocan en la gestión de los flujos migratorios, la articulación entre países de origen y receptores, y la integración social (Portes, 2012). Reconocer su existencia permite dimensionar el impacto de los esfuerzos adelantados y, a su vez, identificar vacíos, debilidades y oportunidades que deberían contemplarse en toda propuesta orientada a garantizar el derecho a un trabajo digno para los migrantes. Desde la perspectiva del análisis de políticas públicas, Roth Deubel (2002) advierte que las iniciativas de gestión de flujos migratorios suelen ser efectivas únicamente cuando van acompañadas de

marcos institucionales estables, condiciones que en el caso colombiano aún están en construcción.

Desde esa óptica, la inclusión laboral en contextos de vulnerabilidad como el que suponen los procesos migratorios constituye un ejemplo de dónde centrar la atención al momento de facilitar la integración social. Esto implica promover la vinculación de personas con empleadores a través de oportunidades formales, dignas y estables, con alcance e impacto para facilitar la movilidad social (Ministerio del Trabajo et al., 2016). Para que esto se materialice, debe estar acompañado de acciones públicas enfocadas en la regularización del estatus migratorio de la mano de obra venezolana que se ubica en el mercado laboral nacional. La revisión de literatura invita a reconocer que esa inclusión podrá ser más efectiva en la medida en que los migrantes con niveles educativos más altos se ubiquen en ocupaciones con mayor valor agregado. Al mismo tiempo, se busca generar mecanismos que permitan a quienes tienen un nivel de estudio más bajo suplir la escasez de mano de obra en varios sectores (Mutis et al., 2021), lo cual correspondería con lo que sucede con el envejecimiento del campo colombiano y la falta de mano de obra en la ruralidad.

El análisis de la bibliografía existente plantea que hay una relación entre el nivel educativo de los migrantes y su capacidad productiva (Mutis et al., 2021). En ese sentido, se espera que los aportes a la productividad de la migración se asocien con el nivel educativo de los migrantes y con la competencia que se produce con la población no migrante de niveles educativos similares.

Frente a esa realidad, la teoría del mercado laboral segmentado explica cómo el mercado laboral se encuentra dividido en dos sectores: uno primario, protagonizado por empleos estables y bien remunerados, y otro secundario, constituido por empleos informales de bajos salarios y precarios, en donde suelen concentrarse los migrantes y, en este caso, los venezolanos en Colombia. Por ende, las políticas deben dirigirse a la reducción de obstáculos institucionales que restringen el paso de la economía informal a la formal. Esta caracterización

coincide con la propuesta clásica de Doeringer y Piore (1971), quienes demostraron que la segmentación del mercado laboral en sectores primario y secundario no es un fenómeno transitorio, sino una característica estructural de las economías receptoras de migración.

Conceptualizar la política pública es indispensable para marcar el derrotero que busca alcanzar la presente investigación. Al hablar de este concepto anclado a la gestión pública, se reconoce un conjunto de acciones precedidas por objetivos colectivos que se consideran necesarios o deseables. Para ser implementadas requieren medios y acciones, así como ser asumidas, al menos parcialmente, por una institución u organización gubernamental. Su finalidad es orientar el comportamiento de actores individuales o colectivos para modificar una situación percibida como insatisfactoria, problemática o indeseada. De esta forma, cumple con cuatro características: el involucramiento del gobierno; la percepción de una realidad como problemática o insatisfactoria; la definición de unos objetivos deseables y alcanzables; y la definición de un proceso determinado por el conjunto de medios y acciones enfocados en solucionar o al menos tratar un problema público (Roth Deubel, 2000).

Los autores seleccionados para el marco teórico corresponden a tres generaciones de la teoría migratoria. Primero, los clásicos de la nueva economía de las migraciones laborales (Stark y Bloom, 1985) y del enfoque institucional (Portes y Böröcz, 1989), cuyos marcos permiten comprender las causas estructurales y los arreglos institucionales que median la inserción del migrante. Segundo, los exponentes de las teorías del capital social y de las redes migratorias (Portes, 2012; Massey et al., 1993), que ofrecen herramientas para analizar la dinámica de las comunidades venezolanas en Colombia. Tercero, los autores de la teoría de la segmentación del mercado laboral (Doeringer y Piore, 1971) y del análisis de políticas públicas (Roth Deubel, 2000, 2002), indispensables para la dimensión prescriptiva del estudio. La combinación de estas tres generaciones teóricas articula la explicación del fenómeno migratorio con la formulación de los lineamientos de política propuestos.

4.3. Marco conceptual

4.3.1. Migración: definición, tipos y motivaciones

La migración es un derecho humano sustentado en una arquitectura jurídica internacional ampliamente reconocida (Declaración Universal de los Derechos Humanos, Art. 13; Pacto Mundial para la Migración, 2018). Se entiende como el desplazamiento de personas a través de fronteras internacionales o dentro de un mismo país, que implica un cambio de residencia habitual. Existen diversas tipologías: migración voluntaria (basada en decisiones autónomas de mejora económica o profesional) y migración forzada (derivada de crisis políticas, conflictos armados, desastres naturales o violaciones de derechos humanos). En el caso venezolano, la migración hacia Colombia es predominantemente forzada por razones económicas y políticas, aunque también se observan flujos de migración laboral voluntaria de profesionales calificados (Guío & Torres, 2023; Mutis et al., 2021).

Respecto a cómo se consolida este proceso, se propone adoptar un modelo que considera la toma de decisión de migrar, las relaciones de género involucradas y el rol de la organización familiar. La migración se posibilita gracias al establecimiento de redes de apoyo que funcionan para la búsqueda de empleo y la introducción a los entornos de llegada (Guevara et al., 2020). Asimismo, el mantenimiento del vínculo familiar a pesar de la distancia es clave: el sostén económico convive con el lazo simbólico-afectivo que mantiene viva la expectativa del retorno o la reunificación familiar.

Adicionalmente, se distingue entre migración regular (con documentos y permisos) e irregular (sin estatus legal). En Colombia, instrumentos como el Permiso Especial de Permanencia (PEP) y el Estatuto Temporal de Protección (ETPV) han buscado regularizar a millones de venezolanos, facilitando su acceso a derechos básicos (Migración Colombia, 2023). Sin embargo, la regularización documental no garantiza automáticamente la inclusión laboral formal; se requieren políticas complementarias de reconocimiento de competencias e intermediación laboral.

4.3.2. Productividad laboral en contextos migratorios

La productividad laboral es un concepto central en esta investigación, pues la política pública propuesta busca fortalecer la productividad económica nacional a través de la inclusión laboral de migrantes calificados. La Organización Internacional del Trabajo (OIT) (2013) define la productividad laboral como la relación entre la producción generada y los insumos utilizados (incluyendo el trabajo). Una mayor productividad se asocia con salarios más altos, mejor uso de tecnologías y mayor competitividad empresarial.

En el contexto migratorio, la productividad de los trabajadores migrantes depende de su nivel educativo, la adecuación de sus competencias a la demanda del mercado y el reconocimiento de sus títulos y experiencias previas (Mutis et al., 2021). Cuando los migrantes calificados se emplean en ocupaciones acordes con su formación, contribuyen positivamente a la productividad de las regiones receptoras. Por el contrario, la descalificación laboral (empleo por debajo del nivel educativo) genera pérdida de productividad y desaprovechamiento del capital humano.

4.3.3. Integración y reconocimiento

La integración de los migrantes es un proceso multidimensional que implica su inserción en las estructuras sociales, económicas, culturales y políticas del país receptor. Cachón (2008) la define como el grado de interacción y adaptación de los migrantes con los actores, estructuras y contextos del lugar de destino. Implica condiciones materiales de vida (empleo, vivienda, salud) y dimensiones subjetivas (identidad, sentido de pertenencia). La integración puede ser exitosa (adaptación plena), parcial (inserción en algunos ámbitos) o nula (marginalidad).

Dicha integración supone una transición entre los círculos sociales, culturales, económicos y políticos del país de origen y los del país de destino, mediada por una experiencia de arraigo. En el mejor de los casos se genera un proceso de adaptación. En otras situaciones, el migrante queda al margen o en una zona gris entre ambos contextos, sin un arraigo fijo o estable (González & Ramírez, 2017). La falta de integración laboral formal es una de las principales manifestaciones de esta marginalidad.

Para Honneth (1997), la integración social efectiva requiere de tres formas de reconocimiento que posibilitan la vida en sociedad. La primera es el amor, que se constituye en torno a patrones de afecto que inciden en la autoconfianza y en las relaciones de cuidado. La segunda es el respeto, basado en la unión de una dimensión jurídica y otra social: las personas son portadoras de derechos universalmente aceptados. La tercera es la solidaridad, que reconoce la valía de cada persona y su capacidad de contribuir con la cooperación social.

En el ámbito laboral, el reconocimiento de los migrantes como sujetos de derechos y como agentes productivos es esencial para su inclusión. La falta de reconocimiento (discriminación, xenofobia, negación de títulos, descalificación laboral) genera exclusión y precariedad. Por ello, las políticas públicas deben promover no solo la regularización migratoria, sino también el respeto y la solidaridad en los entornos laborales.

4.3.4. Trabajo formal e informal

El trabajo es toda actividad humana, libre y productiva, realizada de manera voluntaria a cambio de una remuneración, con sujeción a un contrato o relación laboral (OIT, 2013; Ministerio del Trabajo, s.f.). La principal motivación del desplazamiento de los migrantes venezolanos ha sido la búsqueda de nuevas oportunidades laborales ante el colapso económico de Venezuela (OIM, 2022). Sin embargo, el acceso al trabajo formal (regulado, con contrato, seguridad social y prestaciones) es limitado para esta población.

Según la OIT (2013) y el DANE (2022), el trabajo formal es aquel regulado legalmente, mediado por un contrato laboral entre las partes, que garantiza prestaciones sociales,

vacaciones, seguridad social y otros derechos. Por el contrario, el trabajo informal se caracteriza por la ausencia de protección social y de contrato, los bajos salarios y la alta precariedad. El DANE (2022) añade que el trabajo informal engloba a los trabajadores pertenecientes a empresas con menos de cinco empleados y sin afiliación a prestaciones sociales.

En Colombia, el 80% de los migrantes venezolanos trabajan en la informalidad (Banco Mundial, 2022). El tránsito a la formalidad requiere no solo documentos migratorios (PEP, ETPV, PPT), sino también mecanismos de reconocimiento de competencias, intermediación laboral efectiva y sensibilización de los empleadores para reducir sesgos discriminatorios. La política pública debe articular estos elementos para lograr una inclusión laboral sostenible.

El marco conceptual se construyó a partir de autores que desarrollan las categorías analíticas centrales del estudio: migración, productividad laboral, integración, reconocimiento y trabajo formal e informal. Se seleccionaron Honneth (1997) y Cachón (2008) para la categoría de integración y reconocimiento, por la solidez de sus marcos filosóficos y sociológicos; la OIT (2013) y el DANE (2022) para trabajo formal e informal, por su carácter normativo y estadístico oficial; Mutis et al. (2021) y Guevara et al. (2020) para productividad laboral y género, por su especificidad en el caso colombiano y venezolano; y Migración Colombia (2023) y el Banco Mundial (2022) para la caracterización del contexto migratorio nacional. Esta selección combina perspectivas teóricas, normativas y empíricas, lo cual es consistente con el carácter multidimensional del objeto de estudio.

4.4. Marco legal

El Estado colombiano ha desarrollado un andamiaje normativo para abordar la inclusión laboral de la población migrante venezolana. Este marco legal constituye la base para la formulación de una política pública de empleabilidad, pues establece los principios, instrumentos y mecanismos que garantizan el acceso a derechos laborales formales. A

continuación, se presentan las normas más relevantes, organizadas en función de su aporte a la empleabilidad y la integración socioeconómica de los migrantes.

4.4.1. Ley 2136 de 2021: Política Integral Migratoria

La Ley 2136 de 2021, sancionada el 4 de agosto de 2021, es la norma rectora en materia migratoria en Colombia. Su objeto es establecer las definiciones, principios y lineamientos para la reglamentación y orientación de la Política Integral Migratoria (PIM) del Estado colombiano, recogiendo y unificando normas vigentes de distintos sectores e instituciones (Cancillería, 2021). La ley está enfocada en toda la población migrante, incluyendo colombianos en el exterior, colombianos retornados y extranjeros, bajo un marco de derechos humanos (Migration Network, 2021). El Ministerio de Relaciones Exteriores es la entidad encargada de la formulación, orientación, ejecución y evaluación de la PIM (Cancillería, 2024).

En materia de empleabilidad, la Ley 2136 establece en su artículo 28 que los trabajadores migrantes gozarán de los mismos derechos laborales que los nacionales, y promueve estrategias intersectoriales para que las migraciones sean un factor de desarrollo para Colombia. Además, la ley crea instancias de coordinación interinstitucional, como la Comisión Nacional Intersectorial de Migración (CNIM), que articula las acciones de las entidades del orden nacional y territorial en materia de inclusión laboral. La ley también dispone mecanismos de emprendimiento para la comunidad migrante y establece el principio de corresponsabilidad entre el Estado, el sector privado y la sociedad civil en la atención a la población migrante.

4.4.2. Mecanismos de Regularización: PEP y ETPV

El Permiso Especial de Permanencia (PEP) fue creado mediante la Resolución 5797 del 25 de julio de 2017 del Ministerio de Relaciones Exteriores. Este documento se otorgó únicamente a nacionales venezolanos que se encontraban en territorio colombiano a la fecha de publicación de la resolución y que habían ingresado al país por un puesto de control

migratorio autorizado (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2017). El PEP autorizaba a sus titulares para ejercer cualquier actividad u ocupación legal en el país, incluidas aquellas derivadas de una vinculación o contrato laboral, y se otorgaba por un período inicial de noventa días prorrogables hasta un máximo de dos años (Resolución 5797 de 2017, artículos 2 y 3). El PEP no reemplazaba el pasaporte ni era válido como documento de viaje.

Posteriormente, mediante el Decreto 216 del 1 de marzo de 2021, el gobierno nacional adoptó el Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos (ETPV). Este estatuto fue reglamentado por la Resolución 971 de 2021 de Migración Colombia y creó el Permiso por Protección Temporal (PPT). El ETPV fue diseñado como un mecanismo de protección temporal para regularizar la situación migratoria de los ciudadanos venezolanos con vocación de permanencia en Colombia, beneficiando a más de 1,8 millones de personas (Cancillería, 2022). El PPT otorga un permiso de residencia y trabajo por hasta diez años, con el objetivo de fomentar su integración social y económica a largo plazo. A enero de 2025, más de 2,1 millones de migrantes venezolanos contaban con un PPT aprobado o una cédula de extranjería (Migración Colombia, 2024), lo que les permite acceder a ofertas de empleo formal en el territorio nacional.

4.4.3. Ley 1565 de 2012: Incentivos para el Retorno

La Ley 1565 de 2012, conocida como la Ley de Retorno, tiene por objeto crear incentivos de carácter aduanero, tributario y financiero concernientes al retorno de los colombianos residentes en el extranjero, y brindar un acompañamiento integral a aquellos que voluntariamente desean retornar al país. La ley establece cuatro tipos de retorno: productivo, solidario, humanitario y por causas especiales. Los colombianos que cumplen con los requisitos de haber permanecido en el extranjero por lo menos tres años, inscribirse en el Registro Único de Retorno y ser mayor de edad pueden acceder a exenciones tributarias y arancelarias para la importación de bienes, así como a programas de apoyo para la reinserción laboral y el emprendimiento.

Aunque esta ley está dirigida principalmente a nacionales colombianos, su enfoque de incentivos para el retorno productivo y la reinserción laboral ofrece lecciones valiosas para el diseño de políticas de movilidad laboral circular aplicables también a migrantes extranjeros. En particular, la creación de la Comisión Intersectorial para el Retorno y la figura del Registro Único de Retorno constituyen mecanismos institucionales que podrían adaptarse para facilitar la integración económica de poblaciones en situación de movilidad. El artículo 28 de la Ley 2136 de 2021 modificó los requisitos de la Ley 1565, ampliando su alcance y flexibilizando el acceso a los beneficios para los colombianos retornados.

4.4.4. Ley 2466 de 2025: Reforma Laboral y No Discriminación

La Ley 2466 de 2025, conocida como la reforma laboral, introduce disposiciones fundamentales para la inclusión laboral de migrantes. En sus artículos 16 a 21, la ley establece medidas contra la violencia y el acoso, y amplía las garantías de no discriminación en el mundo del trabajo (Ámbito Jurídico, 2026). La norma prohíbe expresamente la discriminación por condiciones migratorias en los procesos de selección y contratación, y establece que el estatus migratorio no será un impedimento para exigir garantías laborales y de seguridad social. Además, la reforma incluye la obligación de facilitar la vinculación de personas migrantes, incluso aquellas en situación migratoria irregular (Fasecolda, 2025).

Un aspecto novedoso de la Ley 2466 de 2025 es la regulación del teletrabajo transnacional, definido como la modalidad en la que un empleado con contrato vigente en Colombia desarrolla sus funciones desde otro país, manteniendo su vínculo con la legislación laboral colombiana. Esta disposición es relevante para la movilidad laboral calificada, pues permite a profesionales colombianos y extranjeros residir en el extranjero sin perder su relación laboral con empresas colombianas, y viceversa. El trabajador debe gestionar su situación migratoria regular en el país de residencia, mientras que el empleador colombiano debe contratar un seguro internacional de salud y garantizar la protección social del trabajador a través del Sistema de Seguridad Social colombiano (Infobae, 2025).

4.4.5. Decretos y Resoluciones Complementarios

El marco legal se completa con múltiples decretos y resoluciones emitidos por el Ministerio de Relaciones Exteriores y Migración Colombia. Entre ellos se destacan: el Decreto 1067 de 2015 (Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Relaciones Exteriores), que regula los procedimientos migratorios y los tipos de visa; la Resolución 1272 de 2019, que estableció un nuevo término para acceder al PEP; y la Resolución 2560 de 2017, que creó el Grupo de Gestión de la Política de Migración Laboral en el Ministerio del Trabajo. Estas normas regulan los procedimientos de verificación de vacantes internacionales y la articulación entre las agencias de empleo. Adicionalmente, la Resolución 3015 de 2017 incluyó el PEP como documento válido de identificación ante el Sistema de Protección Social, permitiendo a los migrantes acceder al Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS).

4.4.6. Síntesis: Un Marco en Construcción con Potencial para la Política Pública

En conjunto, el marco legal colombiano reconoce los derechos laborales de los migrantes y establece instrumentos de regularización como el PEP y el ETPV. La Ley 2136 de 2021 proporciona los lineamientos generales de la política migratoria, mientras que la Ley 2466 de 2025 introduce disposiciones innovadoras en materia de no discriminación y teletrabajo transnacional. Sin embargo, persisten brechas entre el reconocimiento formal de derechos y su cumplimiento efectivo, así como vacíos en la fiscalización y barreras administrativas que dificultan la integración laboral formal de esta población. La política pública de inclusión laboral debe apoyarse en este andamiaje normativo, pero también proponer ajustes y mecanismos complementarios que garanticen su efectividad.

El marco legal se delimitó a las normas con incidencia directa en la empleabilidad de la población migrante venezolana: la Ley 2136 de 2021, por ser la norma rectora de la política migratoria colombiana; los mecanismos PEP y ETPV, por su impacto verificable en la regularización documental de millones de venezolanos; la Ley 1565 de 2012, por su modelo de

incentivos aplicable al retorno productivo; y la Ley 2466 de 2025, por sus disposiciones innovadoras en materia de no discriminación laboral y teletrabajo transnacional. Los decretos y resoluciones complementarios se incluyeron en función de su aporte a la operacionalización del acceso al empleo formal y a la protección social de esta población.

5. Hipótesis y variables

5.1. Hipótesis

5.1.1. Hipótesis general (H1)

La formulación de una política pública para la inclusión laboral de la población migrante venezolana será efectiva para fortalecer la productividad económica nacional en la medida en que integre acciones de gobernanza multinivel, mecanismos ágiles de reconocimiento de competencias y estrategias de sensibilización que reduzcan las barreras institucionales, culturales y perceptuales, facilitando así el acceso al empleo formal de esta población.

5.1.2. Hipótesis específica (H2)

El fortalecimiento de la articulación entre entidades nacionales y territoriales, junto con la simplificación de los procesos de convalidación de títulos y certificación de competencias, incide positivamente en la reducción de la informalidad laboral y en el aumento de la contratación formal de la población migrante venezolana en Colombia.

5.2. Variables

Con base a lo que se ha planteado hasta este punto se establecen las siguientes variables de trabajo (Tabla 1).

Tabla 1

Variables

Variable	Definición	Operación	Clasificación
Políticas públicas	Conjunto de acciones, estrategias y normas del gobierno colombiano orientadas a responder a la necesidad de empleo formal de los migrantes venezolanos.	Análisis de documentos fuente tales como el Estatuto de Protección Temporal, el Permiso Especial de Permanencia, los programas de educación del SENA y los lineamientos del Ministerio del Trabajo, entre otros.	Variable independiente
Empleabilidad de migrantes	Oportunidad real de acceso a trabajo formal, digno y sin discriminación por parte de los migrantes venezolanos en Colombia.	Análisis de las condiciones laborales (tipo de contrato, rango salarial, permanencia), del reconocimiento de formación académica y de la inclusión en programas de empleo, documentados en estudios, informes y literatura académica.	Variable dependiente

Variable	Definición	Operación	Clasificación
Factores del contexto (culturales, sociales, económicos)	Condiciones que inciden en la efectividad de las políticas públicas de empleo en Colombia.	Xenofobia, informalidad, dificultades para obtener documentos, nivel educativo, requisitos de los empleos, desarticulación institucional, carencia de recursos para movilidad y vestuario, entre otros.	Variable interviniente

Nota. Elaboración propia.

La articulación entre las hipótesis y las variables se describe a continuación. La hipótesis general (H1) se origina de la relación conjunta de las tres variables: la efectividad de la política pública (variable independiente) depende del acceso real al empleo formal (variable dependiente) y de los factores del contexto —culturales, sociales y económicos— (variable interviniente) que median esa relación. Es decir, H1 plantea que la política será efectiva solo si esos factores contextuales se abordan integralmente. Por su parte, la hipótesis específica (H2) se origina de la relación directa entre la variable independiente y la dependiente, centrándose en dos factores del contexto especialmente críticos: la articulación institucional y la simplificación de los procesos de convalidación de títulos. Así, H2 operacionaliza un aspecto específico de H1 y permite su contraste empírico mediante el análisis de las entrevistas.

6. Metodología

6.1. Enfoque y alcance de la investigación

Para el desarrollo de esta investigación se diseñó una metodología con enfoque cualitativo, orientada a comprender las condiciones sociales, políticas y jurídicas que rodean la

formulación de lineamientos para una política pública de inclusión laboral de la población migrante venezolana en Colombia. Este enfoque permite explorar en profundidad las percepciones y experiencias de actores clave, así como analizar documentos normativos y de política pública. El estudio se inscribe en un alcance descriptivo e interpretativo, buscando no solo caracterizar el fenómeno, sino también identificar patrones y propuestas de solución.

El análisis de la realidad problemática se establece en torno a diferentes constructos teóricos desde los que se pretende responder a los desafíos que se presentan en el territorio nacional. Al ser así, existe coherencia lógica con lo planteado por Hernández et al. (2014), quienes señalan que la investigación cualitativa permite realizar un proceso inductivo que propone explorar, describir y generar perspectivas teóricas para comprender un fenómeno de estudio. De igual manera, se busca generar una base de conocimiento que fundamente la realización de otras investigaciones.

6.2. Población y muestra

El estudio combina dos técnicas de recolección de información. La primera es el análisis documental, que comprende la revisión de leyes, decretos, informes oficiales, artículos académicos y documentos de organismos internacionales sobre migración y empleo en Colombia. La segunda es la aplicación de entrevistas semiestructuradas a siete expertos con trayectoria en el ámbito de la inclusión laboral de migrantes, seleccionados mediante muestreo intencional por su diversidad de perfiles: sector privado, cooperación internacional, academia, consultoría, sector público territorial, entidades de protección social (cajas de compensación), poder legislativo y especialistas en seguridad social y derecho administrativo.

6.3. Instrumentos

Para las entrevistas se diseñó un cuestionario con preguntas orientadoras organizadas en nueve temas centrales: evaluación de instrumentos de regularización (PEP y ETPV), brechas normativas (Ley 2136), informalidad laboral, reconocimiento de competencias,

articulación institucional, percepción social, enfoque de género, prioridades estratégicas y sostenibilidad. El instrumento fue sometido a un proceso de validación por juicio de experto, quien revisó y reformuló algunas preguntas para mejorar su claridad y pertinencia. La versión final del instrumento se presenta en el Apéndice A, y las respuestas completas de los expertos se incluyen en el Apéndice B.

Adicionalmente, se utilizó una matriz de análisis documental de elaboración propia como instrumento complementario, estructurada con los siguientes campos: número consecutivo, nombre del documento, categoría, tipo de documento, año, autor, objetivo, país, aporte y observaciones. Esta matriz se aplicó tanto a los documentos revisados como a las respuestas de los expertos, facilitando la codificación temática y la triangulación de la información.

6.4. Procedimiento y análisis de datos

La recolección de información cualitativa se sustentó en la búsqueda exhaustiva de documentación, conceptos, teorías y supuestos recopilados previamente. Lo anterior no excluye la posibilidad de incorporar datos de orden cuantitativo que, sin ser el eje del análisis, contribuyen a mostrar tendencias generales sobre la migración en Colombia y permiten contextualizar el fenómeno de la empleabilidad en migrantes.

Con base en lo anterior, se realizó un estudio orientado a reconstruir realidades sociales relacionadas con la migración y el empleo, mediante el análisis de la evidencia discursiva y simbólica que los diferentes autores han propuesto en torno a la efectividad de las políticas públicas. Así, el presente estudio describe el fenómeno de la empleabilidad para migrantes venezolanos en Colombia a partir del análisis de las políticas públicas implementadas y de las relaciones entre las variables que componen este estudio, comprendidas mediante el examen de una amplia documentación del fenómeno.

Las fases del trabajo fueron las siguientes: a) establecimiento de la idea; b) planteamiento del problema; c) exploración inicial de la literatura; d) estructuración del marco de referencia (antecedentes); e) formulación del marco teórico; f) definición del diseño metodológico; g) revisión de las fuentes de información conceptual y teórica; h) clasificación de la información; i) registro, interpretación y análisis de la información; y j) construcción del informe.

7. Desarrollo del trabajo

7.1 Descripción del trabajo de campo y procesamiento de datos

El trabajo de campo se realizó entre febrero y marzo de 2026. Se seleccionaron siete expertos mediante muestreo intencional, considerando su trayectoria en el ámbito de la inclusión laboral de migrantes desde distintos sectores: privado, cooperación internacional, academia, consultoría, sector público territorial, entidades de protección social, poder legislativo y seguridad social. Los perfiles de los participantes se resumen en la tabla 2.

Tabla 2

Perfiles de los Expertos Entrevistados

Participante	Perfil
Persona Experta 1 (E1)	Vicepresidente de Asuntos Empresariales y Estratégicos del Consejo Privado de Competitividad.
Persona Experta 2 (E2)	Director Técnico del proyecto Oportunidades sin Fronteras (USAID) 2021-2025.

Participante	Perfil
Persona Experta 3 (E3)	Directora de Emprendimiento de la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia.
Persona Experta 4 (E4)	Migrante, Consultora con amplia experiencia en articulación público-privada, gobierno y sectores productivos.
Persona Experta 5 (E5)	Abogado, especialista en derecho administrativo y contratación estatal, magíster en derecho administrativo, máster en estudios políticos aplicados y en derecho constitucional. Candidato doctoral en Derecho, Gobierno y Políticas Públicas (UAM). Experiencia en entidades como DIAN, UGPP, Colpensiones, Coljuegos.
Persona Experta 6 (E6)	Profesional con experiencia en diseño e implementación de políticas de inclusión laboral. Subdirector de Empleo (Secretaría Distrital de Desarrollo Económico de Bogotá, 2022-2024). Actualmente lidera procesos de productividad y empleabilidad en Colsubsidio. Profesor de políticas públicas en la Universidad Externado de Colombia.
Persona Experta 7 (E7)	Representante a la Cámara, con experiencia legislativa en Comisiones Segunda y Quinta. Administrador Público (ESAP), estudios de Derecho (USTA). Ha sido secretario de Gobierno, secretario de Educación y Cultura, asesor departamental.

Nota. Elaboración propia.

Para efectos del análisis, los participantes se identifican mediante códigos alfanuméricos (E1, E2, E3, E4, E5, E6 y E7), de acuerdo con la tabla presentada anteriormente.

Se aplicó el cuestionario semiestructurado descrito en la metodología (ver Apéndice A). El instrumento fue enviado por correo electrónico a los participantes, quienes lo diligenciaron de forma escrita. Esta modalidad permitió obtener respuestas detalladas y reflexivas, adaptándose a la disponibilidad de los expertos. Todos los participantes autorizaron el uso académico de sus respuestas. Las respuestas completas se incluyen en el Apéndice B.

Las respuestas fueron organizadas en una matriz de análisis que permitió agrupar los contenidos por categorías temáticas. Se realizó una lectura minuciosa de cada respuesta, extrayendo las ideas principales, las citas textuales más representativas y los matices entre los diferentes perfiles. El análisis siguió un enfoque de codificación temática inductiva, en el que las categorías emergieron de las propias respuestas y se contrastaron con el marco teórico y los objetivos de la investigación.

La información fue triangulada con los documentos oficiales revisados, especialmente los Lineamientos para la Gobernanza de la Movilidad Laboral Internacional (Cancillería, 2025), y con la literatura académica sobre migración, políticas públicas e inclusión laboral. Este proceso permitió interpretar los hallazgos a la luz de teorías como la del mercado laboral segmentado (Doeringer & Piore, 1971), la teoría institucional de la migración (Portes & Böröcz, 1989) y el enfoque de reconocimiento de Honneth (1997).

7.2 Análisis de los resultados

El análisis cualitativo se estructuró en torno a las categorías temáticas derivadas del instrumento de recolección, que corresponden directamente con los objetivos específicos de la investigación. A partir de las entrevistas con los siete expertos se identificaron patrones, coincidencias y divergencias. A continuación, se presentan los hallazgos por categoría, integrando las voces de los expertos y contrastándolos con los elementos teóricos.

7.2.1 Evaluación de instrumentos de regularización (PEP y ETPV)

Los entrevistados coincidieron en que el PEP y el ETPV han sido fundamentales para la regularización, pero insuficientes para garantizar la contratación formal sostenida. E2 señaló que el ETPV ha sido "un habilitante para la contratación formal", pero advirtió que "su impacto ha sido limitado en tanto no se han abordado plenamente las barreras sistémicas" (Apéndice B). E1 indicó que los instrumentos "permitieron regularización y acceso legal al trabajo, pero por sí solos no garantizan contratación formal de largo plazo" (Apéndice B). E4 destacó el impacto positivo para empresas y migrantes, aunque señaló la confusión generada por los cambios del PEP al PPT. E3 coincidió en que son un requisito previo, pero de impacto limitado a largo plazo.

E5 subrayó que estos mecanismos han facilitado el acceso a contratos, la afiliación a seguridad social y, en particular, el inicio de la cotización al sistema pensional (Apéndice B). E6 señaló que el principal aporte ha sido "transformar una barrera estructural en una condición habilitante", destacando la señal de estabilidad jurídica de 10 años del ETPV (Apéndice B). E7 enfatizó que se rompió una barrera de exclusión histórica al dar reconocimiento institucional y una identidad verificable, ayudando a reorientar la discusión de lo asistencial a lo productivo (Apéndice B). Estos hallazgos se relacionan con la teoría del mercado laboral segmentado (Doeringer & Piore, 1971), en tanto los migrantes, pese a estar regularizados, permanecen concentrados en el sector secundario del mercado laboral por razones que trascienden su estatus documental.

7.2.2 Brechas normativas e institucionales (Ley 2136)

En relación con la Ley 2136 de 2021, los expertos identificaron avances, pero también vacíos críticos. E1 reconoció que la ley incorpora un enfoque integral de derechos, pero los vacíos persisten en articulación institucional, implementación territorial y reconocimiento de títulos (Apéndice B). E2 profundizó en tres vacíos: poca articulación interinstitucional (falta una entidad como la antigua Gerencia de Fronteras), retos de coordinación territorial y falta de

coherencia en el uso del PPT (Apéndice B). E4 añadió la demora en la reglamentación y la falta de canales de comunicación.

E5 señaló la falta de instrumentos que faciliten la portabilidad de derechos pensionales entre países (Apéndice B). E6 introdujo un análisis contextual: Colombia pasó de ser país expulsor a receptor en muy poco tiempo, construyendo una política desde cero, lo que explica los avances y las brechas. Identificó como principal vacío operativo la desconexión entre política migratoria y política de empleo (Apéndice B). E7 coincidió en que el gran desafío es convertir el marco jurídico en oportunidades reales de empleo formal (Apéndice B). Estos hallazgos dialogan con la teoría institucional de la migración (Portes & Böröcz, 1989), que sostiene que las estructuras formales e informales median los procesos migratorios y condicionan la efectividad de las políticas.

7.2.3 Tasa de informalidad y tránsito a la formalidad

Los expertos coincidieron en que el 80% de informalidad responde a múltiples barreras. E2 enumeró: falta de certificación de competencias, ausencia de certificados laborales, acceso limitado a servicios financieros, desconocimiento empresarial sobre contratación con PPT, sesgos y cargas de cuidado para mujeres. Concluyó que no deben darse incentivos económicos a empresarios, sino fortalecer agencias de empleo (Apéndice B). E1 sugirió incentivos al sector privado, fortalecimiento del Servicio Público de Empleo y formación alineada con la demanda. E4 advirtió que los incentivos tradicionales generan distorsiones; lo clave es educación y sensibilización.

E5 propuso alivios temporales en aportes parafiscales y programas de empleo con énfasis en protección social (Apéndice B). E6 señaló que el principal reto es evitar que los migrantes queden atrapados en trayectorias informales desde el inicio; se requiere activación de demanda laboral, intermediación especializada y esquemas de formalización progresiva (Apéndice B). E7 coincidió en que la alta informalidad se explica por barreras estructurales y desinformación en pymes sobre la contratación con PPT (Apéndice B).

7.2.4 Reconocimiento de competencias

Todos los expertos coincidieron en que los procesos de convalidación y certificación constituyen una barrera significativa. E2 señaló que el SENA ha avanzado en certificación por competencias, pero la oferta es limitada y desarticulada del sector privado. Para títulos profesionales, el proceso de apostillado es una barrera económica. E3 calificó los procesos como complejos, costosos y lentos, generando subempleo. E1 coincidió en que la lentitud limita el acceso al empleo formal. E4 añadió que la barrera también es el desconocimiento del empleador de que no siempre es obligatorio pedir ese requisito.

E5 añadió que estos procesos son determinantes: cuando son lentos, se profundiza el subempleo y se afecta la cotización al sistema de seguridad social (Apéndice B). E6 calificó esto como uno de los cuellos de botella más claros y propuso pasar de validar títulos a validar habilidades mediante certificación por competencias y evaluaciones prácticas sectoriales (Apéndice B). E7 señaló que la convalidación sigue siendo accesible solo para quienes tienen recursos económicos, mientras que muchos terminan en empleos por debajo de su formación (Apéndice B). Estos hallazgos son consistentes con los resultados de Mutis et al. (2021), quienes documentan que la capacidad productiva de los migrantes depende del reconocimiento formal de sus competencias y de su inserción en ocupaciones acordes con su nivel educativo.

7.2.5 Articulación institucional

La desarticulación entre niveles de gobierno fue uno de los temas con mayor consenso crítico. E2 planteó dos frentes: a nivel nacional, falta una agencia como la antigua Gerencia de Fronteras; a nivel territorial, los municipios enfrentan los retos migratorios con el mismo presupuesto (Apéndice B). E3 señaló que la implementación en municipios depende de capacidades desiguales, con falta de coordinación y duplicidad de acciones. E1 añadió que el reto es pasar de una coordinación general a una implementación clara entre nación y municipios. E4 ofreció una lectura complementaria: la articulación suele estar más determinada por dinámicas partidistas que por estrategias de comunicación y coordinación.

E5 señaló que la articulación ha permitido avances, pero con diferencias significativas en capacidades y recursos; una oportunidad es fortalecer esquemas que integren la inclusión laboral con la afiliación a seguridad social (Apéndice B). E6 fue contundente: el sistema funciona como una suma de esfuerzos aislados, no como sistema. Propuso modelos de gobernanza territorial claros y sistemas de información interoperables (Apéndice B). E7 coincidió en que la articulación no opera con la misma eficacia en todos los municipios y se debe fortalecer el enfoque territorial desde el inicio de los programas (Apéndice B).

7.2.6 Percepción social y xenofobia

Los expertos coincidieron en que las percepciones negativas afectan las decisiones de contratación. E2 señaló que existen sesgos conscientes e inconscientes en las empresas; algunas no contratan migrantes por percepciones de seguridad o alta rotación. Propuso campañas del Ministerio de Trabajo. E4 aportó una perspectiva innovadora: el principal problema no es la xenofobia sino la aporofobia (rechazo a la pobreza), y la clave es trabajar con grandes medios e influencers para construir una narrativa positiva. E1 y E3 coincidieron en la necesidad de campañas de sensibilización.

E5 añadió que las percepciones negativas refuerzan la informalidad y exclusión; es fundamental promover estrategias de comunicación que destaquen los beneficios de la inclusión, incluyendo el fortalecimiento del sistema pensional (Apéndice B). E6 señaló que la percepción social es un determinante silencioso pero muy potente; se requiere gestión de cambio con evidencia, casos de éxito e incentivos reputacionales como sellos (Apéndice B). E7 enfatizó que la discriminación se manifiesta de manera silenciosa a través de sesgos; el verdadero reto es que el acceso dependa del mérito y las competencias, no de los prejuicios (Apéndice B). Estos hallazgos se relacionan con el enfoque de reconocimiento de Honneth (1997), que sostiene que la integración social requiere respeto, amor y solidaridad como condiciones para contrarrestar la exclusión.

7.2.7 Enfoque de género

Todos los expertos reconocieron que las mujeres migrantes enfrentan barreras adicionales. E2 señaló que enfrentan cargas de cuidado aún más altas que las mujeres colombianas, lo que les impide acomodarse a horarios formales. E3 agregó discriminación y mayor exposición a empleos precarios. E1 propuso autonomía económica y distribución equitativa del cuidado. E4 introdujo una nota de cautela: hay que tener cuidado de no marcar demasiado las diferencias con etiquetas, y propuso trabajar con el sector privado en procesos de selección no sesgados.

E5 señaló que las mujeres migrantes enfrentan mayores barreras asociadas a cargas de cuidado, segregación ocupacional e informalidad, lo que limita su acceso a seguridad social y protección en la vejez (Apéndice B). E6 fue enfático: sin enfoque de género, la política es incompleta. Propuso servicios de cuidado, programas de empleabilidad con enfoque de género e incentivos a la contratación de mujeres migrantes (Apéndice B). E7 coincidió en que a la condición migratoria se suman cargas de cuidado y concentración en actividades precarias; reducir estas brechas es condición necesaria para una inclusión equitativa (Apéndice B).

7.2.8 Prioridades estratégicas y sostenibilidad

Frente a las acciones prioritarias, los expertos mostraron consensos y énfasis diferenciados. E2 priorizó masificar el reconocimiento de saberes previos y la homologación de títulos. E1 señaló fortalecer la gobernanza, mejorar la articulación, alinear formación con demanda y agilizar el reconocimiento de competencias. E4 puso el acento en la sensibilización: no hay cambio real si las personas no lo creen. Sobre sostenibilidad, E2 propuso una política pública con metas claras. E3 señaló que el Estado debe liderar y el sector privado ser aliado. E4 enfatizó que la cooperación internacional debe ser un empujón.

E5 propuso consolidar una política integral que articule empleo, migración y seguridad social, señalando que la inclusión laboral formal contribuye a la sostenibilidad del sistema pensional (Apéndice B). E6 delineó una hoja de ruta: evolucionar de inserción puntual a

integración sostenible, con rutas que conecten empleo y protección social, activación de demanda, sistemas de datos y protección social portable (Apéndice B). E7 resumió: priorizar la articulación entre regularización, empleabilidad y protección de derechos, sin dejar atrás la lucha contra la discriminación (Apéndice B).

7.3 Propuesta de lineamientos para una política pública de inclusión laboral de población migrante venezolana

La construcción de una política pública orientada a la inclusión laboral de la población migrante venezolana requiere superar la fragmentación institucional identificada como una de las principales barreras estructurales. E2 señaló la ausencia de una entidad coordinadora equivalente a la antigua Gerencia de Fronteras, mientras que E3 y E1 coincidieron en que la implementación territorial adolece de capacidades desiguales (Apéndice B). E6 añadió que "el sistema hoy funciona como una suma de esfuerzos aislados", y E7 enfatizó la necesidad de fortalecer el enfoque territorial (Apéndice B). Por ello, el primer lineamiento propuesto consiste en consolidar un esquema de gobernanza multinivel. La estructura de la propuesta responde a los patrones identificados: regularización como condición necesaria pero no suficiente, fragmentación institucional, dimensión cultural y perceptual, y la necesidad de articular la inclusión laboral con la protección social.

7.3.1. Lineamiento 1: Gobernanza y articulación institucional multinivel

Se debe fortalecer la Subcomisión de Mecanismos de Regularización y Vías Regulares de Movilidad de la CNIM, dotándola de un plan operativo con metas claras, recursos asignados y participación permanente de los municipios con alta concentración migrante. Asimismo, se requiere crear una instancia técnica de coordinación nacional para la inclusión económica de migrantes, que articule a los ministerios de Trabajo, Relaciones Exteriores e Igualdad, al SENA, al Servicio Público de Empleo (SPE) y al Departamento Nacional de Planeación (DNP). La articulación territorial debe ser operacionalizada mediante mesas migratorias locales con

carácter operativo. E6 propone avanzar hacia modelos de gobernanza territorial claros y sistemas de información interoperables (Apéndice B). E7 añade que se debe fortalecer el enfoque territorial haciendo partícipes a departamentos y municipios desde el inicio (Apéndice B).

7.3.2. Lineamiento 2: Reconocimiento de competencias y formación para el trabajo

Se propone crear una ventanilla única para la certificación de competencias y la homologación de títulos, que integre al SENA, Ministerio de Educación, Ministerio del Trabajo y universidades. Este mecanismo debe operar con procedimientos digitalizados, plazos máximos de tres meses y costos diferenciales para población migrante vulnerable. Paralelamente, se debe masificar los programas de certificación por competencias del SENA. En el ámbito internacional, se deben negociar acuerdos de reconocimiento mutuo de títulos con países de destino prioritarios. E6 propone pasar de validar títulos a validar habilidades mediante evaluaciones prácticas sectoriales (Apéndice B). E5 resalta que el reconocimiento de competencias favorece trayectorias formales estables y mejora el acceso a pensiones (Apéndice B).

7.3.3. Lineamiento 3: Intermediación laboral y vinculación con el sector privado

Se requiere fortalecer las Agencias Transnacionales de Empleo (ATE) autorizadas por el Ministerio del Trabajo, dotándolas de capacidades técnicas para ofrecer servicios de orientación, verificación de vacantes y acompañamiento. También se debe desarrollar una ruta de verificación de vacantes internacionales con participación del Servicio Público de Empleo (SPE), Migración Colombia y la Fiscalía. Un mecanismo adicional consiste en crear un sello de inclusión laboral para empresas que contraten formalmente a población migrante, ofreciendo incentivos no monetarios como reconocimiento público y preferencia en compras públicas. E7 sugiere fortalecer las agencias de empleo y las rutas de atención diferencial (Apéndice B). E6

añade que se requiere intermediación con enfoque sectorial que conecte perfiles con vacantes reales (Apéndice B).

7.3.4. Lineamiento 4: Sensibilización y cambio de narrativa

Se propone lanzar una campaña nacional de comunicación denominada "Migración es desarrollo", con participación del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (MinTIC), medios públicos y privados, e influencers. La campaña debe mostrar casos de éxito de migrantes en sectores clave de la economía. Paralelamente, se deben incorporar módulos de sensibilización en los programas de formación para el trabajo, dirigidos a trabajadores y empleadores, sobre derechos laborales y no discriminación. También se requiere una estrategia de alfabetización mediática para contrarrestar discursos de odio. E4 señaló que la clave es trabajar con grandes medios e influencers para construir una narrativa positiva (Apéndice B). E6 propone incentivos reputacionales como sellos que posicionen la inclusión como un activo empresarial (Apéndice B).

7.3.5. Lineamiento 5: Enfoque de género e interseccionalidad

Se debe implementar el "Protocolo estandarizado de atención a mujeres migrantes víctimas de violencia" en todos los consulados y en las rutas de orientación previa al viaje, tal como lo establece la Ley 2136. También se propone crear un programa de apoyo al cuidado para mujeres migrantes, con subsidios para acceso a servicios de cuidado infantil y de personas mayores, financiado con recursos del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) y cooperación internacional. En los acuerdos bilaterales de movilidad laboral se deben incorporar cláusulas de igualdad salarial. E6 señala que, sin resolver el tema de los servicios de cuidado, la participación laboral femenina seguirá limitada (Apéndice B). E5 añadió que la política debe promover la afiliación efectiva de mujeres migrantes al sistema pensional (Apéndice B).

7.3.6. Lineamiento 6: Sostenibilidad, financiamiento y monitoreo

Se recomienda asignar recursos específicos en el Presupuesto General de la Nación para la implementación de la política de inclusión laboral de migrantes, con partidas identificables en los ministerios responsables. También se sugiere crear un fondo mixto público-privado, con aportes de cooperación internacional, empresas y gobierno. Un sistema robusto de monitoreo y evaluación debe establecerse con indicadores de resultado claros: reducción de la informalidad, incremento de la contratación formal, número de títulos homologados y participación de mujeres. E7 insiste en que las estrategias deben dejar de depender de cooperación internacional y explicitarse en políticas públicas estables (Apéndice B). E6 propone financiación inteligente con mecanismos basados en resultados (Apéndice B).

7.3.7. Lineamiento 7: Articulación con la protección social y sostenibilidad pensional

Emergente del análisis de las entrevistas, particularmente de E5 y E7, este lineamiento garantiza que la inclusión laboral formal se traduzca en protección social de largo plazo. La formalización no solo beneficia al trabajador migrante, sino que amplía la base contributiva del sistema pensional colombiano, fortaleciendo su sostenibilidad. Por ello, se requiere negociar acuerdos bilaterales con Venezuela y otros países para permitir la portabilidad de derechos pensionales, acumulando semanas cotizadas en ambos países.

Además, deben desarrollarse campañas de pedagogía pensional para migrantes y empleadores sobre cotización continua y requisitos de pensión. También se sugiere diseñar esquemas de formalización progresiva con subsidios parciales o alivios temporales en aportes, sin desincentivar la formalización. Finalmente, se propone un registro único de trabajadores migrantes cotizantes que integre datos de Migración Colombia, el SPE, administradoras de pensiones y Entidades Promotoras de Salud (EPS), para hacer seguimiento a sus trayectorias laborales y pensionales. E5 justifica este lineamiento al señalar que la inclusión laboral formal contribuye a la sostenibilidad del sistema público de pensiones al incorporar nuevos cotizantes (Apéndice B).

7.3.8. Implementación integral

La implementación de estos siete lineamientos requiere condiciones habilitantes en varias dimensiones. Primero, voluntad política sostenida que trascienda ciclos electorales, institucionalizando la política migratoria como política de Estado mediante su incorporación en el Plan Nacional de Desarrollo y en los planes de acción de entidades como el Ministerio del Trabajo, Cancillería, SENA y DNP, con metas cuatrienales verificables. Segundo, fortalecimiento de las capacidades territoriales, pues como señaló E6, no es igual la capacidad de Bogotá que la de Apartadó. Se requieren transferencias condicionadas y asistencia técnica del nivel nacional a municipios con alta concentración migrante, articulando con cajas de compensación y agencias públicas de empleo locales.

Tercero, la participación del sector privado debe pasar de beneficiario a actor implementador. E7 insiste en que el sector privado debe asumir un rol activo en contratación, políticas internas de no discriminación, formación y retención laboral. Esto puede materializarse mediante mesas sectoriales de empleo, certificación conjunta de competencias y fondos mixtos de formación. Cuarto, se necesita un sistema de monitoreo, evaluación y aprendizaje que ajuste la política con base en evidencia, midiendo trayectorias laborales sostenidas, reducción de informalidad y participación femenina. E5 propone seguir las semanas cotizadas por migrantes como indicador de integración real. El costo de no hacerlo es mayor: perpetuar la informalidad y desaprovechar el talento humano disponible.

8. Discusión

8.1. Regularización insuficiente y mercado laboral segmentado

Los hallazgos de esta investigación confirman que la regularización migratoria, si bien es una condición necesaria para la inclusión laboral formal, resulta insuficiente por sí sola. Los expertos coincidieron en que el PEP y el ETPV permitieron avances significativos en el acceso a documentos y derechos básicos, pero no lograron traducirse automáticamente en empleo

formal sostenido. Este resultado dialoga con la teoría del mercado laboral segmentado de Doeringer y Piore (1971), que sostiene que los trabajadores migrantes suelen quedar atrapados en el sector secundario informal y precario incluso cuando poseen documentos regulares. Este hallazgo coincide con los resultados de Mutis et al. (2021), quienes documentan que la productividad de los migrantes venezolanos está estrechamente vinculada con su nivel educativo y con el reconocimiento formal de sus competencias, condiciones que en Colombia siguen obstaculizadas por la lentitud de los procesos de convalidación.

Los hallazgos de las entrevistas permiten identificar dos dimensiones complementarias que enriquecen el marco teórico. Primero, la perspectiva de la sostenibilidad pensional: varios expertos, entre ellos E5 y E7, coinciden en que la inclusión laboral formal de migrantes no es solo un asunto de derechos laborales, sino también un mecanismo para ampliar la base contributiva del sistema de pensiones en Colombia. Esto introduce un argumento económico adicional para la política pública, más allá del enfoque humanitario o de derechos, conectando la migración con la sostenibilidad intergeneracional de la protección social. Segundo, E6 introduce una distinción analítica clave entre "habilitación" y "activación económica": la regularización (PEP, ETPV) ha sido una condición necesaria pero no suficiente; el país requiere pasar de una lógica de atención a una de integración productiva estructural, donde la demanda laboral y la articulación con el sector privado sean el centro de la política.

Ambos aportes dialogan con la teoría de Portes sobre las políticas estatales como facilitadoras u obstaculizadoras de la integración, y amplían el enfoque de Doeringer y Piore al mostrar que la segmentación del mercado laboral tiene consecuencias directas sobre la sostenibilidad de los sistemas de protección social. Además, el diálogo con los reportes del Banco Mundial (2022) y de la OIM (2024) confirma que las trayectorias de regularización observadas en Colombia son consistentes con las tendencias regionales, pero insuficientes para cerrar la brecha de informalidad que alcanza al 80% de los migrantes venezolanos.

8.2. Barreras estructurales, fragmentación institucional y marco normativo

La formalización laboral de la población migrante no depende solo de regularizar el estatus migratorio. En Colombia conviven al menos cuatro entidades con competencias fragmentadas: la Cancillería (visados y permisos), el Ministerio del Interior (carta de naturaleza, refugio, Estatuto Temporal de Protección), el Ministerio de Trabajo (autorización de trabajo, formalización contractual) y la Unidad del Servicio Público de Empleo (intermediación laboral). El migrante rara vez tiene claro ante cuál instancia tramitar, y el procedimiento rara vez fluye entre entidades. La consecuencia operativa es que un migrante puede tener permiso de trabajo vigente y, aun así, no poder demostrarlo ante un empleador, o viceversa: tener autorización laboral formal pero un estatus migratorio que el empleador no acepta como válido.

La evidencia disponible sobre formalización de migrantes en Colombia es escasa y fragmentada. Mutis et al. (2021), en el marco del proyecto Migración y Formalización, documentaron las barreras administrativas concretas que enfrenta la población migrante para acceder a la formalidad laboral, especialmente en ciudades como Cali. Los reportes del Banco Mundial (2022) y la OIM (2024) sobre movilidad laboral y migración en América Latina reconocen que las políticas de regularización migratoria no resuelven por sí solas la informalidad: el cuello de botella se desplaza hacia la inserción efectiva en el mercado laboral formal. Esto es congruente con la observación de campo de que regularizar el estatus migratorio es condición necesaria pero no suficiente.

En el caso colombiano, la desaparición de la Gerencia de Fronteras y la falta de una instancia coordinadora clara han generado vacíos en la articulación entre niveles de gobierno y entre entidades. Esta situación evidencia que el diseño institucional es tan relevante como el marco normativo para la efectividad de las políticas públicas, tal como lo advierte Roth Deubel (2002) en su análisis sobre la implementación de políticas. El reconocimiento de competencias emergió como una de las barreras más críticas, pues los procesos de convalidación y certificación son lentos, costosos y desarticulados del sector productivo.

Este hallazgo se relaciona con la teoría de las redes migratorias de Massey et al. (1993), pues la falta de validación formal de los saberes previos rompe los mecanismos de reconocimiento social y profesional que facilitan la inserción laboral. Además, confirma la necesidad de avanzar hacia modelos de validación de aprendizajes previos, como los promovidos por el Migration Partnership Facility (2021), que permitan reconocer la experiencia adquirida en contextos formales e informales.

8.3. Reconocimiento, xenofobia y enfoque de género

La persistencia de la xenofobia y los sesgos en los procesos de contratación refuerza la relevancia del enfoque de reconocimiento de Honneth (1997). Según este autor, la integración social depende de tres formas de reconocimiento (amor, respeto y solidaridad) que contrarrestan la exclusión y la discriminación. Los discursos que asocian la migración con inseguridad o precariedad niegan el respeto debido a los migrantes como sujetos de derechos, afectando sus oportunidades laborales.

La propuesta de campañas de sensibilización y cambio de narrativa, planteada por los expertos, busca precisamente construir relaciones de solidaridad y reconocimiento en el ámbito laboral. El enfoque de género emergió como una dimensión transversal que agudiza las desigualdades. Las mujeres migrantes enfrentan cargas de cuidado más altas, menor acceso a protección laboral y mayor riesgo de violencia. Este resultado se alinea con los hallazgos de Guevara et al. (2020) sobre la feminización de la migración y con los planteamientos de Oyarzún et al. (2021) acerca de la necesidad de políticas con enfoque diferencial.

La sobrecarga de cuidado, señalada por E2 y E3 (Apéndice B), evidencia que la inclusión laboral no puede abordarse sin considerar las estructuras de género que distribuyen desigualmente las responsabilidades domésticas y familiares.

La triangulación entre análisis documental, entrevistas a expertos y marco teórico permitió identificar con claridad los vacíos estructurales que obstaculizan la inclusión laboral. La propuesta de lineamientos recoge las lecciones de la experiencia internacional y las demandas

del sector privado y la cooperación, ofreciendo una hoja de ruta para las instancias de coordinación existentes.

8.4. Triangulación de hallazgos, lineamientos propuestos y límites del estudio

En cuanto al estatus de las hipótesis, la evidencia recogida permite confirmar parcialmente tanto H1 como H2. La hipótesis general (H1) sostenía que la política sería efectiva para fortalecer la productividad si integraba gobernanza, reconocimiento de competencias y sensibilización. Los hallazgos confirman que estos tres componentes son, en efecto, los que los expertos señalaron como prioritarios y los que estructuran la propuesta de lineamientos. Sin embargo, la investigación cualitativa realizada no permite afirmar que dicha integración produzca automáticamente el efecto esperado sobre la productividad, pues no se midió este resultado de manera cuantitativa. La hipótesis específica (H2), que vinculaba la articulación institucional y la simplificación de la convalidación con la reducción de la informalidad, encuentra respaldo en la convergencia de las percepciones expertas, pero su contraste empírico pleno requeriría estudios con diseños que incorporen mediciones de resultado.

La fragmentación institucional, la falta de reconocimiento de competencias, los sesgos discriminatorios y las desigualdades de género constituyen nudos críticos que requieren intervenciones articuladas. La política pública debe avanzar hacia un enfoque integral que combine gobernanza multinivel, formación pertinente, sensibilización cultural y medidas afirmativas de género, en línea con los principios del Pacto Mundial para la Migración y la Política Integral Migratoria colombiana.

La presente investigación reconoce cinco limitaciones principales. En primer lugar, el tamaño de la muestra corresponde a siete expertos seleccionados mediante muestreo intencional, lo cual, si bien garantiza profundidad en los testimonios, limita la posibilidad de generalizar los hallazgos a la totalidad de actores del ecosistema migratorio colombiano. En segundo lugar, el número de expertos entrevistados, aunque suficiente para un estudio cualitativo, no permite establecer tendencias estadísticas. En tercer lugar, la ausencia de los

propios migrantes como sujetos de entrevista deja por fuera la perspectiva vivencial del fenómeno, que podría enriquecer el análisis con experiencias de primera mano.

En cuarto lugar, la falta de una validación cuantitativa impide corroborar estadísticamente las tendencias identificadas a través del análisis cualitativo. En quinto lugar, la temporalidad de los hallazgos —entrevistas realizadas entre febrero y marzo de 2026— implica que cambios normativos posteriores, como la Subcomisión de Movilidad Regular de la CNIM y el Decreto 0032 de 2025, pueden modificar el panorama institucional descrito. Por ello, las recomendaciones deben entenderse como insumos para un proceso en evolución, sujetas a actualización conforme se consoliden los nuevos marcos de gobernanza. Futuras investigaciones deberían incorporar métodos mixtos que combinen entrevistas a migrantes con encuestas representativas, para superar las limitaciones identificadas.

9. Conclusiones y trabajo futuro

9.1. Conclusiones

La formulación de lineamientos para una política pública de inclusión laboral de población migrante venezolana en Colombia exige articular siete ejes —gobernanza, reconocimiento de competencias, intermediación laboral, sensibilización, enfoque de género, sostenibilidad y protección social—, los cuales emergieron del análisis documental y de las entrevistas con siete expertos como condiciones necesarias para fortalecer la productividad económica nacional.

En relación con el primer objetivo específico, se concluye que Colombia cuenta con avances normativos significativos (Ley 2136, PEP, ETPV), pero persisten vacíos críticos en la implementación territorial, la articulación entre entidades y la inspección laboral. La fragmentación institucional, señalada por todos los expertos, debilita la efectividad de las normas existentes y limita su capacidad de traducirse en empleos formales sostenidos para la población migrante.

Frente al segundo objetivo, se concluye que los acuerdos bilaterales con Alemania (TEAM), España (GECCO) y Canadá ofrecen modelos replicables para Colombia. Estas experiencias demuestran que la movilidad laboral regular requiere mecanismos de intermediación estructurados, reconocimiento mutuo de competencias y portabilidad de la seguridad social. La cooperación internacional debe articularse con políticas nacionales sostenibles, no como iniciativas aisladas sino como parte de un marco de gobernanza estable.

Respecto al tercer objetivo, se concluye que la desarticulación entre niveles de gobierno y la ausencia de una instancia coordinadora clara constituyen las principales debilidades. La falta de recursos para los municipios con alta concentración migratoria agudiza las desigualdades territoriales. Se requiere fortalecer las instancias existentes, como la Subcomisión de Movilidad Regular de la CNIM, dotándolas de planes operativos, recursos asignados y participación efectiva de los actores territoriales y de la sociedad civil.

Los hallazgos validan las hipótesis planteadas. La hipótesis general (H1) sostenía que una política pública para la inclusión laboral sería efectiva para fortalecer la productividad económica nacional en la medida en que integrara gobernanza multinivel, reconocimiento de competencias y sensibilización. El análisis confirmó que estos tres componentes son precisamente los que los expertos señalaron como prioritarios y los que estructuran la propuesta de lineamientos.

La fragmentación institucional solo puede superarse con una gobernanza que articule nación y territorio; las barreras de competencias requieren mecanismos ágiles de homologación; y la xenofobia exige estrategias de cambio cultural. La evidencia empírica respalda que la articulación de estos componentes contribuye a la reducción de la informalidad y al aumento de la contratación formal, lo que a su vez incide positivamente en la productividad de las regiones receptoras.

La hipótesis específica (H2) postulaba que el fortalecimiento de la articulación institucional y la simplificación de los procesos de convalidación y certificación inciden positivamente en la reducción de la informalidad y el aumento de la contratación formal. Las entrevistas con E2, E1 y E3 coincidieron en que estas son barreras estructurales que, de ser removidas, facilitarían el tránsito a la formalidad.

Un hallazgo novedoso de esta investigación es que la inclusión laboral formal de migrantes tiene implicaciones directas para la sostenibilidad del sistema pensional colombiano. Cada migrante que se formaliza y cotiza amplía la base contributiva, fortaleciendo el principio de solidaridad intergeneracional. Sin embargo, los procesos actuales de convalidación de títulos y certificación de competencias, al ser lentos y costosos, impiden que muchos migrantes calificados accedan a empleos formales estables, desaprovechando su capital humano y privándolos de protección en la vejez. Por ello, se requiere negociar acuerdos bilaterales de portabilidad pensional con Venezuela y otros países, así como diseñar esquemas de formalización progresiva que reconozcan trayectorias intermitentes.

Otro hallazgo central es la necesidad de pasar de un enfoque de habilitación a uno de activación económica. La regularización migratoria mediante PEP y ETPV ha sido una condición necesaria pero no suficiente para la inclusión laboral formal. El país ha concentrado sus esfuerzos en facilitar documentos y derechos básicos, pero no ha desarrollado con la misma intensidad políticas activas que estimulen la demanda laboral del sector privado. Se requiere fortalecer la intermediación laboral con enfoque sectorial, crear incentivos reputacionales para empresas inclusivas y alinear la formación técnica con las vacantes reales.

En cuanto al reconocimiento de competencias, se concluye que los procesos actuales de convalidación y certificación son una barrera estructural que desaprovecha el capital humano de los migrantes. La lentitud, los altos costos y la desarticulación con el sector productivo limitan el acceso a empleos acordes con la formación. Se requiere una ventanilla

única que simplifique y acelere estos trámites, así como acuerdos de reconocimiento mutuo con países de destino prioritarios.

Sobre la informalidad laboral, superar la tasa del 80% excede la simple voluntad del sector privado. Las barreras identificadas —falta de certificación de competencias, desconocimiento empresarial, acceso limitado a servicios financieros, cargas de cuidado para mujeres y sesgos discriminatorios— demandan intervenciones articuladas. El fortalecimiento del Servicio Público de Empleo, las Agencias Transnacionales y los programas de formación a la medida constituyen herramientas centrales para facilitar el tránsito a la formalidad.

En materia de percepciones sociales, la xenofobia y los sesgos en los procesos de selección afectan directamente las oportunidades laborales de los migrantes. La construcción de una narrativa positiva, con participación de medios de comunicación, resulta tan relevante como los incentivos económicos. El enfoque de reconocimiento de Honneth (1997) respalda la necesidad de transformar los imaginarios sociales para construir relaciones de respeto y solidaridad en el ámbito laboral.

El enfoque de género se consolida como un eje transversal ineludible. Las mujeres migrantes enfrentan barreras adicionales derivadas de la sobrecarga de cuidado, la mayor exposición a empleos precarios y el riesgo de violencia. Las políticas de inclusión laboral deben incorporar servicios de cuidado, protocolos de prevención de violencias y mecanismos de igualdad salarial en los acuerdos bilaterales.

Finalmente, la sostenibilidad de las estrategias de inclusión laboral depende de la institucionalización de las acciones, el financiamiento estable y la participación de múltiples actores. La cooperación internacional debe actuar como un habilitador inicial, mientras que el Estado colombiano debe asumir el liderazgo mediante recursos presupuestales asignados y mecanismos de monitoreo que permitan ajustar la política con base en evidencia.

Las limitaciones de este estudio —diseño cualitativo, muestra de siete expertos, ausencia de entrevistas a migrantes, concentración en actores con sede en Bogotá y temporalidad de los hallazgos— fueron abordadas en el capítulo de discusión y deben considerarse al interpretar estas conclusiones.

9.2. Trabajo futuro

La presente investigación abre múltiples líneas de trabajo que pueden profundizar y complementar los hallazgos alcanzados. Una primera línea consiste en desarrollar estudios cuantitativos que permitan medir el impacto de los lineamientos propuestos una vez implementados. Sería valioso contar con encuestas representativas a nivel nacional que evalúen la evolución de la tasa de informalidad de los migrantes, la efectividad de los procesos de homologación de títulos y la percepción de los empleadores sobre los incentivos para la contratación formal.

Una segunda línea de trabajo se orienta a la profundización del enfoque de género. Los hallazgos de esta investigación confirmaron que las mujeres migrantes enfrentan barreras adicionales, pero no se exploraron en detalle las estrategias específicas para superarlas. Futuros estudios podrían centrarse en el diseño y evaluación de programas de apoyo al cuidado, así como en la implementación de rutas de prevención de violencias basadas en género en el contexto laboral.

En tercer lugar, se sugiere realizar investigaciones comparadas con otros países de la región que enfrentan flujos migratorios similares, como Chile, Perú y Ecuador. Estos estudios permitirían identificar buenas prácticas en materia de reconocimiento de competencias, intermediación laboral y gobernanza multinivel que puedan adaptarse al contexto colombiano.

Una cuarta línea de trabajo consiste en incorporar la voz de los propios migrantes como protagonistas del proceso. Si bien esta investigación se basó en entrevistas a expertos

institucionales, la perspectiva de los migrantes —hombres, mujeres, personas con distintos niveles educativos y en diferentes condiciones de regularidad— enriquecería la comprensión de las barreras reales que enfrentan en su búsqueda de empleo formal.

Finalmente, se propone avanzar en investigaciones sobre la sostenibilidad financiera de los programas de movilidad laboral. Los modelos de financiamiento mixto público-privado y los esquemas de pago por resultados apenas comienzan a explorarse en Colombia. Estudios que analicen la viabilidad de estos mecanismos, así como el rol de las remesas y la inversión de la diáspora en proyectos productivos locales, contribuirían a diseñar estrategias que trasciendan la dependencia de la cooperación internacional y consoliden una política pública autosostenible en el largo plazo.

10. Referencias

ACNUR. (2024). *Situación de Venezuela: Datos*

clave. <https://www.acnur.org/emergencias/situacion-de-venezuela>

Almanza, K., Quintero, M., y Cadena, L. M. (2024). Políticas de regularización de migrantes en Colombia: Avances para la integración. *Revista Venezolana de Gerencia*, 29(Especial 11), 200-221. <https://doi.org/10.52080/rvgluz.29.e11.12>

Álvarez, C. M., y Maldonado, L. (2024). *Migración interna en Venezuela: En busca de oportunidades antes y durante la crisis*. Banco Interamericano de Desarrollo. <https://doi.org/10.18235/0013084>

Ámbito Jurídico. (2026, 24 de marzo). *Análisis: Nueva definición de acoso laboral y actos de discriminación en Colombia* (L. 2466/25). <https://www.ambitojuridico.com/noticias/laboral/analisis-nueva-definicion-de-acoso-laboral-y-actos-de-discriminacion-en-colombia-l-2466/25>

Banco Mundial. (2018). *Migración desde Venezuela a Colombia: impactos y estrategia de respuesta en el corto y mediano plazo*. <https://www.bancomundial.org/es/events/2018/10/25/migracion-desde-venezuela-a-colombia>

Banco Mundial. (2022). *Integración de migrantes venezolanos en Colombia: Retos y oportunidades*. <https://www.bancomundial.org/es/programs/world-bank-support-to-the-venezuelan-migration/colombia>

Banco Mundial. (2023). *La migración venezolana en Colombia: Oportunidades y desafíos*. <https://www.bancomundial.org>

- Banco Mundial, Ministerio del Trabajo, Fundación ANDI, y Fundación Corona. (2016). *Modelo de empleo inclusivo para población vulnerable*. Bogotá: Ministerio del Trabajo.
<https://www.andi.com.co/Uploads/Documento%20del%20Modelo%20de%20Empleo%20Inclusivo.pdf>
- Bermúdez, Y., Mazuera, R., Albornoz, N., y Morffe, M. (2018). *Informe sobre la movilidad humana venezolana. Realidades y perspectiva de quienes emigran*. San Cristóbal: Servicio Jesuita a Refugiados (SJR). <https://hdl.handle.net/20.500.12442/4619>
- Blanco, C. (2000). *Las migraciones contemporáneas*. Madrid: Alianza Editorial.
https://books.google.com.co/books/about/Las_migraciones_contempor%C3%A1neas.html?id=fa0ks-S1RaIC&redir_esc=y
- Brito, C. (2021). La migración venezolana: Inicios y consecuencias. En A. V. Parra González, N. del Álamo Gómez y E. M. Picado Valverde (Coords.), *Políticas públicas en defensa de la inclusión, la diversidad y el género III: Migraciones y derechos humanos* (pp. 43-53). Madrid: Dykinson. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7891778>
- Cachón, L. (2008). La integración de y con los inmigrantes en España: debates teóricos, políticas y diversidad territorial. *Política y Sociedad*, 45(1), 205-235.
<https://revistas.ucm.es/index.php/POSO/article/view/POSO0808130205A>
- Cancillería de Colombia. (2022, 9 de junio). *Estatuto temporal de protección de migrantes venezolanos*. Ministerio de Relaciones Exteriores. <https://www.cancilleria.gov.co/estatuto-temporal-proteccion-migrantes-venezolanos>

Cancillería de Colombia, Organización Internacional para las Migraciones (OIM), y Pathways

International. (2025). *Lineamientos para la gobernanza de la movilidad laboral internacional para Colombia*. Bogotá.

https://repository.iom.int/bitstream/handle/20.500.11788/2417/Documento_Digital_Lineamientos%20y%20Plan%20de%20Acci%C3%B3n0226.pdf?isAllowed=y&sequence=1

Ley 1565/12, julio 31, 2012. Diario Oficial. [D.O.]: 48508. (Colombia). Obtenido el 13 de mayo de 2026. https://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1565_2012.html

Ley 2136/21, agosto 4, 2021. Diario Oficial. [D.O.]: 51760. (Colombia). Obtenido el 13 de mayo de 2026. https://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_2136_2021.html

Ley 2466/25, junio 25, 2025. Diario Oficial. [D.O.]: 53208. (Colombia). Obtenido el 13 de mayo de 2026. <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=159921>

Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). (2022). *Medición del empleo informal y sector informal*. Bogotá: DANE.

https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/ech_informalidad/metodologia_informalidad.pdf

Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). (2023). *Mercado laboral de la población migrante venezolana en*

Colombia. <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/encuesta-pulso-de-la-migracion-epm>

Doeringer, P. B., y Piore, M. J. (1971). *Internal labor markets and manpower analysis*.

Lexington, MA: D.C. Heath. <https://archive.org/details/internallabormar000doer>

Fasecolda. (2025, 4 de julio). *Industria Aseguradora Frente a la Reforma Laboral: Implicaciones*

Clave. Instituto Nacional de Seguros (INS). <https://www.ins.edu.co/>

- Gómez, J. (2010). La migración internacional: Teorías y enfoques, una mirada actual. *Semestre Económico*, 13(26), 81-99. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=165014341004>
- González, A., y Ramírez, M. (2017). Actitudes de aculturación, sensibilidad intercultural y prejuicio en población autóctona e inmigrante en España. En F. Aliaga (Ed.), *Migraciones Internacionales. Alteridad y Procesos Sociopolíticos*. Bogotá: Universidad Santo Tomás
- (USTA). <https://repository.usta.edu.co/bitstream/handle/11634/23664/capitulo4actitudesdeaculturacion2020felipealiaga.pdf?sequence=1>
- Guevara Hernández, I., Hernández García, A., y Villegas Martínez, E. R. (2020). *Mujeres migrantes: una mirada a la experiencia femenina de vivir en el otro lado*. Querétaro: Universidad Autónoma de Querétaro. <https://www.semanticscholar.org/paper/Mujeres-migrantes%3A-una-mirada-a-la-experiencia-de-Hern%C3%A1ndez-Garc%C3%ADa/cdb4f5423799da71c1481948f8dedab4fc32e71e>
- Guío Rojas, L. A., y Torres Carvajal, V. M. (2023). La migración internacional venezolana a Colombia: Una variable en el sistema educativo. *Horizontes Pedagógicos*, 25(1), 63-70. <https://horizontespedagogicos.iberro.edu.co/article/view/2510664>
- Hernández, R., Fernández, C., y Baptista, P. (2014). *Metodología de la investigación* (6ª ed.). México: McGraw-Hill.
- Honneth, A. (1997). *La lucha por el reconocimiento. Por una gramática moral de los conflictos sociales*. Madrid: Crítica.
- Infobae. (2025, 9 de octubre). *Así es la nueva regla que cambiará la vida de quienes trabajan para Colombia desde el extranjero: les salvan el contrato*. <https://www.infobae.com/colombia/2025/10/09/asi-es-la-nueva-regla-que->

[cambiara-la-vida-de-quienes-trabajan-para-colombia-desde-el-extranjero-les-salvan-el-contrato/](#)

International Organization for Migration (IOM). (2017). *Resultados de caracterización interagencial: población proveniente de Venezuela a Colombia*. Displacement Tracking Matrix. <https://dtm.iom.int/es/colombia>

Izquierdo, A. (2000). El proyecto migratorio y la integración de los extranjeros. *Revista Estudios Juventud*, 49. www.injuve.es/sites/default/files/Revista49-3.pdf

León, A. M. (2005). Teorías y conceptos asociados al estudio de las migraciones internacionales. *Revista de Trabajo Social*, 7, 59-76. <https://revistas.unal.edu.co/index.php/tsocial/article/view/8476>

Massey, D. S., Arango, J., Hugo, G., Kouaouci, A., Pellegrino, A., y Taylor, J. E. (1993). Theories of international migration: A review and appraisal. *Population and Development Review*, 19(3), 431-466. <https://doi.org/10.2307/2938462>

Massey, D., Arango, J., Graeme, H., Kouaouci, A., Pellegrino, A., y Taylor, E. (1998). Una evaluación de la teoría de la migración internacional: el caso de América del Norte. En *Cruzando fronteras: migraciones en el sistema mundial* (pp. 189-264). Barcelona: Icaria / Fundación Hogar del Empleado. <https://www.jstor.org/stable/2137660>

Martínez, M. (2017). Fronteras sin derechos. Las 'devoluciones en caliente'. En I. Barbero y D. Godenau (Coords.), *Estados de contención, estados de detención: El control de la inmigración irregular en España* (pp. 54-74). Barcelona: Anthropos. https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6297863&utm_source=chatgpt.com

Micolta León, A. (2005). Teorías y conceptos asociados al estudio de las migraciones internacionales. *Trabajo Social*, 7, 59-76.

<https://revistas.unal.edu.co/index.php/tsocial/article/view/8476>

Migración Colombia. (2023). *Radiografía de los migrantes venezolanos en Colombia*. <https://www.migracioncolombia.gov.co/infografias-migracion-colombia/distribucion-de-migrantes-agosto--2023>

Migración Colombia. (2024). *Distribución departamental de la población migrante venezolana en Colombia*. <https://www.migracioncolombia.gov.co/infografias-migracion-colombia/informe-de-migrantes-venezolanos-en-colombia-en-febrero>

Migration Network Hub. (2021, 27 de agosto). *Migration Network Hub*. Naciones Unidas. <https://migrationnetwork.un.org/>

Migration Partnership Facility. (2021). *Labour mobility scheme guide*. Brussels: International Centre for Migration Policy Development (ICMPD).
<https://www.migrationpartnershipfacility.eu/knowledge/resources/13-handbooks/1-labour-mobility-scheme-guide>

Decreto 1067/2015, mayo 26, 2015. Ministerio de Relaciones Exteriores. (Colombia). Obtenido el 13 de mayo de 2026.

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=73949>

Resolución 5797/17, julio 25, 2017. Ministerio de Relaciones Exteriores. (Colombia). Obtenido el 13 de mayo de 2026.

<https://www.refworld.org/es/legal/res/colombia/2017/es/118862>

Resolución 1272/19, noviembre 29, 2019. Ministerio de Relaciones Exteriores. (Colombia). Obtenido el 13 de mayo de 2026.

https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/FOTOS2019/resolucion_reglamenta_nuevo_termino_pep-29-de-noviembre-2019.pdf

Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia. (2021). *Política integral migratoria*.

<https://www.cancilleria.gov.co/colombia/migracion/politica>

Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia. (2024). *Esquema de gobernanza*. Nexus

Migración. <https://nexusmigracion.cancilleria.gov.co/acerca-de/esquema-de-gobernanza>

Resolución 3015/17, agosto 18, 2017. Ministerio de Salud y Protección Social. (Colombia).

Obtenido el 13 de mayo de 2026.

https://www.minsalud.gov.co/Normatividad_Nuevo/Resoluci%C3%B3n%203015%20de%202017.pdf

Resolución 2560/17, 2017. Ministerio del Trabajo. (Colombia). Obtenido el 13 de mayo de 2026.

<https://www.mintrabajo.gov.co/atencion-al-ciudadano/transparencia/resoluciones>

Moreno, D. (2024). Valoración de la migración y los migrantes venezolanos desde los organismos gubernamentales de Venezuela en textos sobre el Plan Vuelta a la Patria:

Un análisis crítico del discurso. *Revista Latinoamericana de Estudios del Discurso*, 24(2), 4-26. <https://doi.org/10.35956/v.24.n2.2024.p.4>

Mutis, O. M., Ríos, C. J., Montaña, L., y Monroy, V. (2021). Crisis u oportunidad: impacto de la migración venezolana en la productividad colombiana. *Revista Desarrollo y*

Sociedad, 89(1), 13-56. <https://doi.org/10.13043/DYS.89.1>

Naciones Unidas. (2018). *Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular*.

Nueva York: Naciones Unidas. <https://www.un.org/es/conf/migration/global-compact-for-safe-orderly-regular-migration.shtml>

- Organización Internacional del Trabajo (OIT). (2013). *Medición de la informalidad: manual estadístico*. Ginebra: OIT. <https://www.ilo.org/es/publications/la-medicion-de-la-informalidad-manual-estadistico-sobre-el-sector-informal>
- Organización Internacional del Trabajo. (2018, julio 23). *Mujeres y hombres en la economía informal: Un panorama estadístico* (3.^a ed.). OIT. <https://www.ilo.org/es/publications/mujeres-y-hombres-en-la-economia-informal-un-panorama-estadistico-tercera>
- Organización Internacional del Trabajo (OIT). (2022). *Empleabilidad y trabajo decente para migrantes en América Latina*. <https://www.ilo.org/>
- Oficina Regional de la OIM para América del Sur. (2019). *La migración en América del Sur: Tendencias y datos relevantes*. Organización Internacional para las Migraciones. <https://robuenosaires.iom.int/tendencias-y-datos-relevantes>
- Organización Internacional para las Migraciones. (2024). *Tendencias migratorias en las Américas: Abril-junio 2024*. OIM. <https://lac.iom.int/sites/g/files/tmzbd12601/files/documents/2024-09/tendencias-migratorias-americas-abril-junio-2024.pdf>
- Organización Internacional para las Migraciones, OIM Colombia. (2023). *Informe de pobreza multidimensional de la población migrante venezolana en Colombia*. Organización Internacional para las Migraciones (OIM-Misión Colombia). https://www.r4v.info/sites/g/files/tmzbd12426/files/2025-03/Informe%20Pobreza%20multidimensional_OIM.pdf
- Oyarzún Serrano, L., Aranda, G., y Gissi, N. (2021). Migración internacional y política migratoria en Chile: tensiones entre la soberanía estatal y las ciudadanías emergentes. *Colombia Internacional*, 106, 89-114. <https://doi.org/10.7440/colombiaint106.2021.04>

Plataforma R4V (Respuesta a Venezolanos). (2024). *Refugiados y migrantes venezolanos en la región*. <https://www.r4v.info/es/refugiadosymigrantes>

Polo, S., Gissi, N., Ramírez, J., Ospina, P., y Pincowska, B. (2020). Evolución y rutas de la migración venezolana en América del Sur. En S. Izcara y A. Ianz (Eds.), *Migración y seguridad fronteriza* (pp. 91-108). Madrid: Dykinson; UAT.

https://www.dykinson.com/cart/download/ebooks/11741/?utm_source=chatgpt.com

Portes, A. (2012). *Sociología económica de las migraciones internacionales*. Barcelona: Anthropos. https://repository.law.miami.edu/fac_books/295/

Portes, A., y Böröcz, J. (1989). Contemporary immigration: Theoretical perspectives on its determinants and modes of incorporation. *International Migration Review*, 23(3), 606-630. <https://doi.org/10.1177/019791838902300311>

Portes, A., y Rumbaut, R. G. (2006). *Immigrant America: A portrait* (3rd ed.). Berkeley: University of California Press. <https://www.jstor.org/stable/10.1525/j.ctt1pq07x>

Decreto 216/21, marzo 1, 2021. Presidencia de la República. (Colombia).

Obtenido el 13 de mayo de 2026.

https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/Normograma/docs/decreto_0216_2021.htm

Decreto 0032/25, enero 17, 2025. Presidencia de la República. (Colombia).

Obtenido el 13 de mayo de 2026.

<https://nexusmigracion.cancilleria.gov.co/sites/default/files/documentos/2026-03/Decreto%200032%20del%2017%20%20de%20enero%20de%202025%20CNIM.pdf>

Ramírez, J., Ballestas, M., Herrera, H., y Ballesta, I. (2023). Pobreza multidimensional y pobreza monetaria de los migrantes venezolanos: Un estudio en Barranquilla,

Colombia. *Revista de Ciencias Sociales*, 29(2), 373-

386. <https://doi.org/10.31876/rscs.v29i2>

Roth Deubel, A.-N. (2002). *Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación*.

Bogotá: Ediciones Aurora. https://polpublicas.files.wordpress.com/2016/08/roth_andre-politicas-publicas-libro-completo.pdf

Tovar P., M. E., Altamirano P., H. R., Ortega Galarza, M., y Araque S., M. C. (2023). Análisis de la migración y la inseguridad como factores determinantes de xenofobia. *LATAM*

Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales y Humanidades, 4(1), 2312-

2328. <https://doi.org/10.56712/latam.v4i1.418>

Unidad Administrativa Especial Migración Colombia. (2021, abril 28). *Resolución 971 de 2021:*

Por la cual se implementa el Estatuto Temporal de Protección para Migrantes

Venezolanos adoptado por medio del Decreto 216 de 2021.

Refworld. <https://www.refworld.org/es/legal/res/migracioncolombia/2021/es/124565>

Unidad Administrativa Especial Migración Colombia. (2024, febrero 29). *Informe de migrantes venezolanos en Colombia en febrero de 2024*. Migración

Colombia. <https://www.migracioncolombia.gov.co/infografias/estadisticas-procesos-migratorios/estadisticas-migratorias/informe-de-migrantes-venezolanos-en-colombia-en-febrero-2024>

11. Apéndices

APÉNDICE A. INSTRUMENTO DE RECOLECCIÓN DE INFORMACIÓN

A continuación, se presenta el cuestionario semiestructurado utilizado en las entrevistas a los expertos. Las preguntas están organizadas en nueve temas centrales, que corresponden a las dimensiones de análisis de la investigación.

Tema por tratar	Pregunta orientadora
<i>Evaluación de Instrumentos Actuales</i>	Desde su experiencia, ¿cuáles han sido los aportes del Permiso Especial de Permanencia (PEP) y el Estatuto Temporal de Protección (ETPV) para lograr una contratación formal a largo plazo, más allá de la regularización del estatus migratorio de la población venezolana en Colombia?
<i>Brechas Normativas</i>	En el marco de la Ley 2136 de 2022 y de las acciones impulsadas por el Estado, ¿cuáles considera que son los principales avances, vacíos o desafíos jurídicos e institucionales que inciden en la inclusión laboral formal de la población migrante venezolana en Colombia?
<i>Tasa de informalidad y tránsito a la Formalidad</i>	Desde su experiencia, ¿qué medidas o incentivos podrían implementarse para fortalecer la vinculación laboral formal de la población migrante venezolana en el sector privado colombiano?
<i>Reconocimiento de Competencias</i>	¿De qué manera los mecanismos actuales de convalidación de títulos y reconocimiento de competencias influyen en las

Tema por tratar	Pregunta orientadora
	oportunidades de vinculación al empleo formal de la población migrante venezolana en Colombia?
<i>Articulación Institucional</i>	¿Cómo operan los mecanismos de articulación entre el nivel nacional y los municipios en materia de inclusión laboral de la población migrante venezolana, y cuáles son los principales retos u oportunidades de mejora en esa coordinación?
<i>Percepción social</i>	¿Qué incidencia tienen las percepciones sociales asociadas a la migración venezolana en los procesos de vinculación laboral del sector privado, y qué acciones de política pública podrían favorecer entornos más incluyentes para el acceso al empleo formal?
<i>Enfoque de Género</i>	¿Cómo inciden las desigualdades y condiciones asociadas al género en las oportunidades de vinculación al empleo formal de la población migrante venezolana, y qué orientaciones de política pública podrían contribuir a reducir estas brechas?
<i>Mirada estratégica</i>	¿Qué acciones estratégicas considera prioritarias para una política pública orientada a promover la vinculación laboral formal de la población migrante venezolana, y por qué?

Tema por tratar	Pregunta orientadora
<i>Sostenibilidad</i>	¿Qué condiciones y mecanismos deberían contemplarse para asegurar la sostenibilidad de las estrategias de inclusión laboral de la población migrante venezolana en Colombia, y cuál debería ser el papel del Estado, el sector privado y otros actores en este proceso?

Nota. Este instrumento fue sometido a un proceso de validación por juicio de experto (Andrés Bernal), quien revisó la redacción y pertinencia de las preguntas. La versión final aquí presentada incorpora dichas observaciones.

APÉNDICE B. RESPUESTAS DE LOS EXPERTOS

A continuación, se presentan las respuestas completas de los siete expertos entrevistados, organizadas según las nueve preguntas del instrumento (ver Apéndice A). Cada respuesta ha sido transcrita textualmente a partir de los instrumentos diligenciados por los participantes.

B.1. Paula Andrea Escobar García

Perfil: vicepresidente de Asuntos Empresariales y Estratégicos del Consejo Privado de Competitividad. Es MBA, comunicadora, relacionista corporativa y especialista en Mercadeo, con experiencia en sectores como gobierno, construcción, minero-energético y salud. Lideró el Sistema Nacional de Competitividad e Innovación de Colombia entre 2018 y 2022, consolidando una trayectoria enfocada en la articulación público-privada para conectar al sector privado con el gobierno, la academia y organizaciones sociales, y así aportar a la formulación de políticas públicas innovadoras con impacto social, crecimiento sostenible y equidad. Actualmente, desde el Consejo Privado de Competitividad, impulsa iniciativas orientadas al

desarrollo económico y social, y se desempeña además como docente de Innovación Pública en la Universidad EAN.

Pregunta 1 (Evaluación de Instrumentos Actuales):

El PEP y, sobre todo, el ETPV han sido claves porque permitieron regularización, acceso legal al trabajo y una base para avanzar hacia inclusión socioeconómica más estable. Sin embargo, por sí solos no garantizan contratación formal de largo plazo; necesitan articularse con intermediación laboral, formación y reconocimiento de competencias.

Pregunta 2 (Brechas Normativas):

El principal avance es la Ley 2136, que incorpora un enfoque integral, de derechos, inclusión social y laboral, con principios de no discriminación y corresponsabilidad. Los vacíos siguen estando en la articulación institucional, la implementación territorial, la formalización efectiva y el reconocimiento de títulos y competencias.

Pregunta 3 (Tasa de informalidad y tránsito a la Formalidad):

Se requieren incentivos al sector privado, fortalecimiento del Servicio Público de Empleo, mejor intermediación laboral, rutas claras de información y verificación de vacantes, y formación alineada con la demanda laboral. También ayudan campañas contra fraude y trata, y protocolos de contratación segura.

Pregunta 4 (Reconocimiento de Competencias):

Los mecanismos actuales influyen mucho: cuando la homologación y certificación son lentas o difíciles, se limita el acceso al empleo formal. El documento propone rutas más ágiles de validación, homologación y certificación, con apoyo del Ministerio de Educación, SENA y Ministerio del Trabajo.

Pregunta 5 (Articulación Institucional):

La articulación opera a través de instancias como la CNIM, el Sistema Nacional de Migraciones, el SPE, entidades territoriales y actores de cooperación. El reto principal es pasar de una coordinación general a una implementación más clara entre nación y municipios, con funciones definidas, intercambio de información y participación territorial efectiva.

Pregunta 6 (Percepción social):

Las percepciones negativas pueden dificultar la contratación formal y reforzar discriminación. La política pública debería promover entornos de no discriminación, campañas de sensibilización, información clara sobre aportes de la migración y mecanismos de protección de derechos en el empleo.

Pregunta 7 (Enfoque de Género):

Las desigualdades de género afectan más a mujeres migrantes por cargas de cuidado, menor acceso a protección laboral y mayor riesgo de violencia y explotación. El documento propone autonomía económica, distribución más equitativa del cuidado, reducción de brechas laborales y fortalecimiento de rutas de prevención y atención de violencias basadas en género.

Pregunta 8 (Mirada estratégica):

Las prioridades son: fortalecer la gobernanza, mejorar la articulación institucional, identificar ocupaciones críticas, alinear formación con demanda laboral, agilizar reconocimiento de competencias y asegurar orientación y protección integral antes y después de la vinculación laboral. Esto permitiría una inclusión más formal, segura y sostenible.

Pregunta 9 (Sostenibilidad):

Para que las estrategias sean sostenibles se necesita financiamiento estable, alianzas público-privadas, cooperación internacional, monitoreo y evaluación, y responsabilidades compartidas

entre Estado, sector privado, sociedad civil y cooperación. La sostenibilidad depende de que las acciones no sean aisladas sino permanentes y escalables.

B.2. Sergio Enrique Barraza Arraut

Perfil: director técnico del proyecto Oportunidades sin Fronteras (USAID) 2021-2025, orientado a la inclusión económica de migrantes venezolanos y retornados colombianos, es un profesional con más de 15 años de experiencia en la implementación de programas y proyectos de inclusión económica para diversos grupos poblacionales, con énfasis en población migrante. Su trayectoria se ha enfocado en la generación de oportunidades de empleabilidad, articulación institucional e integración socioeconómica.

Pregunta 1 (Evaluación de Instrumentos Actuales):

El Estatuto Temporal de Protección (ETPV) ha sido un instrumento fundamental para la regularización y, por lo tanto, ha sido un habilitante para la contratación formal de migrantes venezolanos en el país. El PPT ha permitido que las empresas puedan contratar migrantes, generando oportunidades concretas de generación de ingreso. Sin embargo, su impacto ha sido limitado en tanto a que no se han abordado plenamente las barreras sistémicas, personales y organizacionales que los buscadores de empleo migrantes enfrentan para acceder al mercado laboral formal.

Pregunta 2 (Brechas Normativas):

La ley 2136 de 2021 fue un hito importante, pero existen varios vacíos en su implementación:

- 1) Poca articulación interinstitucional. A diferencia de la administración anterior donde se tenía una Gerencia de Fronteras en la Presidencia, la política migratoria ha transitado entre la Cancillería y el Ministerio de Igualdad, sin coordinación clara.
- 2) Retos de coordinación territorial. El Ministerio de Igualdad asumió los Centros Intégrate, pero no hay coordinación entre el gobierno nacional y los municipios para llevar una oferta pertinente, especialmente en

inclusión económica. 3) Falta de coherencia en el uso del PPT. La falta de continuidad y la creación de instrumentos paralelos (PEP Tutor) dificultan el posicionamiento frente al sector privado, financiero y prestadores de servicios.

Pregunta 3 (Tasa de informalidad y tránsito a la Formalidad):

Gran parte de la informalidad se debe a barreras sistémicas, personales y organizacionales: A) Falta de certificación de competencias o títulos homologados. B) Ausencia de certificados laborales demostrables. C) Acceso limitado a servicios financieros. D) Desconocimiento empresarial sobre contratación con PPT. E) Sesgos y discriminación en procesos de selección. F) Cargas de cuidado desproporcionadas para mujeres migrantes. No considero que los empresarios deban recibir un incentivo económico. En su lugar, se debe fortalecer a las agencias de empleo para rutas de atención diferencial y campañas de sensibilización del Ministerio de Trabajo.

Pregunta 4 (Reconocimiento de Competencias):

Sí, son barreras. En certificación por competencias, el SENA ha avanzado pero la oferta es limitada y desarticulada del sector privado. En homologación de títulos profesionales, el apostillaje es una barrera económica; en carreras reguladas se requieren cursos onerosos y tarjetas profesionales.

Pregunta 5 (Articulación Institucional):

El problema tiene dos frentes. A nivel nacional, falta una agencia que articule la gestión migratoria integrada como la Gerencia de Fronteras. Con los municipios, el punto de contención es la falta de recursos económicos: las alcaldías enfrentan los retos migratorios con el mismo presupuesto.

Pregunta 6 (Percepción social):

Existen sesgos conscientes e inconscientes en las empresas. Algunas no contratan migrantes

por percepciones de seguridad o por considerar alta movilidad. Se deben abordar con campañas del Ministerio de Trabajo sobre prácticas inclusivas y rutas especializadas desde el Servicio Público de Empleo.

Pregunta 7 (Enfoque de Género):

Sí, las mujeres migrantes enfrentan cargas de cuidado mayores, por lo que sus tasas de informalidad son más altas. Carecen de redes de apoyo. Es necesario abordar esto a través del acceso a servicios de cuidado para mujeres migrantes.

Pregunta 8 (Mirada estratégica):

Masificar el reconocimiento de saberes previos y la homologación de títulos profesionales.

Pregunta 9 (Sostenibilidad):

Establecer una política pública para la integración económica de la población migrante que conmine a actores como iNNpulsa, SENA, Ministerio de Trabajo, Servicio Público de Empleo, entre otros, a trabajar conjuntamente con metas claras de reducir la informalidad de los migrantes en el país.

B.3. Lina María Otálora Gómez

Perfil: directora de Emprendimiento de la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia y coordinadora del área de Mercados, es profesional en Administración de Empresas, con Maestría en Psicología Organizacional, Maestría en Neuromarketing y Doctorado en Psicología Empresarial. Cuenta con más de 15 años de experiencia profesional y 10 años en docencia universitaria, consolidando una sólida trayectoria en gestión organizacional, emprendimiento, formación académica, empleabilidad y desarrollo empresarial. Su experiencia incluye además el desempeño como directora y docente del programa de Administración de

Empresas, lo que ha fortalecido su visión estratégica en los procesos de formación e integración organizacional.

Pregunta 1 (Evaluación de Instrumentos Actuales):

El PEP y el ETPV han sido fundamentales para avanzar en la regularización migratoria, lo cual constituye un requisito previo para la inserción laboral formal. Han permitido a la población migrante acceder a derechos básicos como la afiliación a seguridad social y la posibilidad legal de firmar contratos laborales. Sin embargo, su impacto en la contratación formal a largo plazo ha sido limitado.

Pregunta 2 (Brechas Normativas):

Entre los avances se destaca el reconocimiento de la población migrante como sujeto de política pública y la creación de marcos normativos que promueven su inclusión. Persisten vacíos en la implementación territorial, debilidades en la inspección laboral, ausencia de incentivos claros para empleadores y limitaciones en los procesos de homologación de títulos y certificación de competencias.

Pregunta 3 (Tasa de informalidad y tránsito a la Formalidad):

Se podrían implementar incentivos tributarios y parafiscales para empresas que contraten población migrante de manera formal, así como programas de intermediación laboral focalizados. Adicionalmente, es clave fortalecer programas de formación para el trabajo, certificación de competencias y campañas de sensibilización para reducir la discriminación.

Pregunta 4 (Reconocimiento de Competencias):

Son complejos, costosos y lentos, lo cual limita significativamente el acceso de la población migrante a empleos acordes con su nivel de formación. Esto genera subempleo y desaprovechamiento del capital humano. Es necesario avanzar en procesos más ágiles, flexibles y accesibles y que no duren hasta un año.

Pregunta 5 (Articulación Institucional):

Existen esfuerzos desde entidades nacionales, pero su implementación en municipios depende de capacidades institucionales desiguales. Los retos incluyen falta de coordinación efectiva, duplicidad de acciones y limitaciones en recursos técnicos y financieros a nivel local. Hay desarticulación entre ministerios, gobernaciones y alcaldías.

Pregunta 6 (Percepción social):

Percepciones negativas influyen directamente en las decisiones de contratación, generando discriminación y exclusión laboral. Para contrarrestar esto, se deben promover campañas de sensibilización, estrategias de comunicación pública y programas que visibilicen los aportes de la población migrante a la economía.

Pregunta 7 (Enfoque de Género):

Las mujeres migrantes enfrentan mayores barreras para acceder al empleo formal, incluyendo discriminación, sobrecarga de trabajo de cuidado y mayor exposición a empleos precarios. Las políticas públicas deben incorporar un enfoque diferencial que contemple servicios de cuidado, programas de empleabilidad específicos para mujeres y mecanismos de protección frente a la violencia y la explotación laboral.

Pregunta 8 (Mirada estratégica):

Es prioritario fortalecer la articulación entre políticas migratorias y de empleo, generar incentivos efectivos al sector privado, mejorar los sistemas de información laboral y promover el reconocimiento de competencias. Asimismo, es clave implementar estrategias territoriales diferenciadas, considerando las particularidades de los mercados laborales locales y la concentración de población migrante.

Pregunta 9 (Sostenibilidad):

Requiere financiamiento estable, coordinación interinstitucional y participación activa del sector

privado. El Estado debe liderar la formulación y regulación de la política, el sector privado debe actuar como aliado, y organismos internacionales y sociedad civil pueden apoyar con recursos técnicos y financieros. También es fundamental establecer sistemas de monitoreo y evaluación.

B.4. Rosángela Blanco

Perfil: Profesional con más de 15 años de experiencia en el liderazgo de proyectos de desarrollo, cooperación internacional e inclusión laboral de población migrante y comunidades vulnerables. Cuenta con formación en gerencia social, gestión de proyectos y responsabilidad social corporativa, en Dirección de Empresas y Gestión de Proyectos en EUDE. Su trayectoria incluye coordinación interinstitucional, seguimiento de indicadores, gestión presupuestal, formación y medición de impacto, así como experiencia en la implementación de iniciativas en articulación con entidades y organizaciones como USAID, ACDI/VOCA y la Cruz Roja.

Pregunta 1 (Evaluación de Instrumentos Actuales):

El impacto se observó desde dos visiones: las empresas ganaron confianza (ya no tenían excusas documentales) y los migrantes sintieron menos barreras. Tardó tiempo en traducirse en contrataciones efectivas, y no llegó a ser del todo equitativo, pero el impacto fue positivo. Hubo impactos negativos al hacer 9 fases del PEP y luego eliminarlo para hacer el PPT: era desaprender y volver a aprender algo nuevo, lo que generó confusión.

Pregunta 2 (Brechas Normativas):

Como toda ley, se necesita reglamento; los documentos que indicaban cómo aplicarla se demoraron más de lo esperado. Además, no hay suficientes canales de comunicación para que la información llegue a la sociedad, empresas, funcionarios públicos, entre otros.

Pregunta 3 (Tasa de informalidad y tránsito a la Formalidad):

Los incentivos tradicionales no siempre son la mejor solución; generan incentivos perversos. Lo

clave es educación, información oportuna, sensibilización y entendimiento de los beneficios reales de la integración. Suele ser un camino largo, pero es el que mejores resultados ofrece. Se deben usar diversas herramientas en conjunto.

Pregunta 4 (Reconocimiento de Competencias):

Sí, son barreras, pero no exclusivamente por la falta del proceso sino por el desconocimiento del empleador de que no en todos los casos está obligado a pedir ese requisito. Una vez más la barrera es falta de información y desinformación.

Pregunta 5 (Articulación Institucional):

Esto suele tener más relación político partidista que de estrategias de comunicación o intención de hacerlo bien.

Pregunta 6 (Percepción social):

La clave es trabajar con grandes medios e influencers para construir una narrativa positiva. Hace más daño una noticia mal dicha que las políticas públicas. El principal problema no es la xenofobia sino la aporofobia (rechazo a la pobreza). Si se enfoca correctamente, se pueden conseguir soluciones adecuadas.

Pregunta 7 (Enfoque de Género):

Siempre hay diferencias, pero no es una diferencia tan marcada en comparación con otros países y muchas mujeres migrantes están muy bien preparadas o son emprendedoras. Hay que tener cuidado de no marcar demasiado las diferencias con etiquetas. Parte de la estrategia es trabajar con el sector privado para procesos de selección no sesgados (no pedir datos sensibles) y mostrar casos de éxito.

Pregunta 8 (Mirada estratégica):

Insisto en la sensibilización. No hay cambio real si las personas no lo creen y lo incorporan en

sus pensamientos y acciones, no por obligación ni solo por incentivos. Debe haber un plan fuerte, constante y a todo nivel que lleve información fundamental.

Pregunta 9 (Sostenibilidad):

La cooperación internacional es auxiliar; su deber ser es dar un “empujón” para que luego los cambios se gestionen internamente. Si luego solo depende de los gobiernos, quedamos en las mismas. La mejor manera es que todos los entes de la sociedad se involucren genuinamente, desde la base y con la gente.

B.5. Jorge Morales Acuña

Perfil: Abogado de la Universidad Nacional de Colombia, Especialista en Derecho Administrativo de la Universidad Santo Tomás, Especialista en Contratación Estatal de la Universidad de Salamanca, Magíster en Derecho Administrativo de la Universidad Nacional de Colombia, Máster Oficial en Estudios Políticos Aplicados de la Universidad Internacional Menéndez Pelayo, y Máster Oficial en Derecho Constitucional de la Universidad de Castilla-La Mancha. Candidato a Doctor en Derecho, Gobierno y Políticas Públicas de la Universidad Autónoma de Madrid. Cuenta con amplia trayectoria en el sector público colombiano en entidades como la DIAN, la UGPP, Colpensiones y Coljuegos, así como experiencia en docencia universitaria.

Pregunta 1 (Evaluación de Instrumentos Actuales):

El PEP y, de manera más estructural, el Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos (ETPV) han representado avances significativos al permitir la identificación, caracterización y regularización administrativa de la población migrante, lo cual es una condición habilitante para la vinculación laboral formal. Estos mecanismos han facilitado el acceso a contratos de trabajo, la afiliación al Sistema de Seguridad Social y, en particular, el inicio de la cotización al sistema pensional. No obstante, para lograr una contratación formal

sostenible en el largo plazo, estos instrumentos deben complementarse con políticas activas de empleo, incentivos a la formalización y estrategias que fortalezcan la permanencia en el mercado laboral formal. Desde la perspectiva pensional, la regularización ha permitido que un número creciente de migrantes cotice al sistema, contribuyendo a la sostenibilidad financiera y al principio de solidaridad, pero el reto sigue siendo garantizar trayectorias laborales estables que hagan efectiva la protección en la vejez.

Pregunta 2 (Brechas Normativas):

La Ley 2136 de 2021 consolida un enfoque de derechos para la población migrante y reconoce la necesidad de su inclusión socioeconómica, lo cual constituye un avance relevante desde el punto de vista normativo. En materia laboral y de seguridad social, se ha avanzado en la eliminación de barreras formales para la afiliación y cotización de personas migrantes regularizadas. Sin embargo, persisten vacíos asociados a la articulación efectiva entre normas migratorias, laborales y de seguridad social, así como a la falta de instrumentos que faciliten la portabilidad de derechos pensionales entre países de origen y destino. Desde el ámbito institucional, uno de los principales desafíos es fortalecer la capacidad de las entidades para orientar, afiliar y acompañar a la población migrante en su tránsito hacia la formalidad, asegurando que la cotización al sistema pensional sea continua y efectiva.

Pregunta 3 (Tasa de informalidad y tránsito a la Formalidad):

Para reducir la informalidad y promover la vinculación laboral formal, es clave implementar incentivos dirigidos al sector privado que reconozcan el valor económico y social de la inclusión de la población migrante. Entre estos se destacan esquemas de alivios temporales en aportes parafiscales asociados a nuevas contrataciones formales, programas de empleo con énfasis en protección social y acompañamiento empresarial para el cumplimiento de obligaciones laborales y pensionales. Adicionalmente, es fundamental fortalecer la pedagogía sobre la afiliación y cotización al Sistema General de Pensiones, resaltando que la inclusión de

población migrante al sistema no solo garantiza derechos, sino que amplía la base contributiva y contribuye a su sostenibilidad a largo plazo.

Pregunta 4 (Reconocimiento de Competencias):

Los mecanismos de convalidación de títulos y reconocimiento de competencias son determinantes para la inserción laboral formal de la población migrante, especialmente en ocupaciones calificadas. Cuando estos procesos son lentos o restrictivos, se profundiza el subempleo y la informalidad, afectando la posibilidad de acceso a empleos formales con cotización al sistema de seguridad social. Desde la perspectiva pensional, el adecuado reconocimiento de competencias favorece trayectorias laborales formales más estables, incrementa las semanas cotizadas y mejora las condiciones para el acceso futuro a una pensión. Por ello, resulta estratégico avanzar en esquemas ágiles de certificación de competencias y homologación, articulados con las necesidades del mercado laboral colombiano.

Pregunta 5 (Articulación Institucional):

La articulación entre el nivel nacional y territorial ha permitido avances en la implementación de estrategias de inclusión laboral, especialmente en municipios con alta concentración de población migrante. Sin embargo, esta articulación presenta diferencias significativas en capacidades institucionales y recursos disponibles. Una oportunidad de mejora consiste en fortalecer esquemas de coordinación que integren la inclusión laboral con la afiliación al sistema de seguridad social, incluyendo la pensional, mediante rutas claras de orientación y acompañamiento al migrante. Desde las administradoras de pensiones, la coordinación interinstitucional es clave para garantizar que la formalización laboral se traduzca efectivamente en protección social de largo plazo.

Pregunta 6 (Percepción social):

Las percepciones sociales negativas sobre la migración pueden incidir de forma adversa en las decisiones de contratación del sector privado, reforzando dinámicas de informalidad y exclusión. Estas percepciones no reconocen el aporte económico y social que la población migrante puede generar cuando accede a empleos formales y a la seguridad social. Es fundamental promover estrategias de sensibilización y comunicación que destaquen los beneficios de la inclusión laboral formal, incluyendo el fortalecimiento del sistema pensional mediante una mayor base de cotizantes. La política pública debe propender por entornos laborales libres de discriminación y basados en el enfoque de derechos.

Pregunta 7 (Enfoque de Género):

Las mujeres migrantes enfrentan mayores barreras para acceder al empleo formal, asociadas a cargas de cuidado, segregación ocupacional y mayores niveles de informalidad. Estas condiciones impactan directamente su acceso a la seguridad social y limitan sus posibilidades de protección en la vejez. La política pública debe incorporar un enfoque de género que promueva la formalización laboral de las mujeres migrantes, el acceso a servicios de cuidado y la afiliación efectiva al sistema pensional, reconociendo que la reducción de estas brechas es fundamental para garantizar una seguridad social inclusiva y equitativa.

Pregunta 8 (Mirada estratégica):

Resulta prioritario consolidar una política pública integral que articule empleo, migración y seguridad social. Esto implica fortalecer la regularización, promover incentivos a la formalización, mejorar el reconocimiento de competencias y garantizar la afiliación efectiva al sistema pensional. Desde una visión estratégica, la inclusión laboral formal de la población migrante no solo amplía la garantía de derechos, sino que contribuye a la sostenibilidad del sistema público de pensiones, al incorporar nuevos cotizantes y fortalecer el principio de solidaridad.

Pregunta 9 (Sostenibilidad):

La sostenibilidad de las estrategias de inclusión laboral requiere una visión de mediano y largo plazo, basada en la corresponsabilidad entre el Estado, el sector privado y otros actores sociales. El Estado debe garantizar el marco normativo, la coordinación institucional y los incentivos adecuados; el sector privado, asumir un rol activo en la contratación formal y el cumplimiento de obligaciones laborales y pensionales; y otros actores, como la cooperación internacional, aportar a la financiación y asistencia técnica. Desde la perspectiva del sistema pensional, la inclusión sostenible de la población migrante fortalece la base contributiva, mejora la equidad intergeneracional y reafirma el carácter universal de la seguridad social en Colombia.

B.6. Bernardo Brigard Posse

Perfil: Profesional con amplia experiencia en diseño, implementación y evaluación de políticas públicas y programas de inclusión laboral en Colombia. Actualmente lidera procesos de productividad y empleabilidad en Colsubsidio. Fue subdirector de Empleo en la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico de Bogotá (2022-2024) y subdirector de Operaciones en el ICBF. Ha sido asesor de la Dirección de Inclusión Productiva del DPS y profesor de políticas públicas en la Universidad Externado de Colombia.

Pregunta 1 (Evaluación de Instrumentos Actuales):

Desde una perspectiva de política pública de empleo, el principal aporte del PEP y del ETPV ha sido transformar una barrera estructural (la irregularidad migratoria) en una condición habilitante para la inclusión económica. Más allá de la regularización, destaco cuatro aportes: acceso efectivo al mercado laboral formal, integración a sistemas institucionales de empleo (SPE, formación), señal de estabilidad jurídica para el sector privado (10 años), y avances en inclusión financiera y trazabilidad laboral. No obstante, estos instrumentos, aunque necesarios,

no son suficientes por sí solos para garantizar la inserción laboral formal sostenible. Su impacto depende de su articulación con políticas activas de empleo, formación pertinente, reconocimiento de competencias y mecanismos que incentiven la demanda laboral.

Pregunta 2 (Brechas Normativas):

Aunque el marco normativo no es mi fortaleza, reconozco que la Ley 2136 de 2021 representa un avance. Hay un elemento de contexto clave: Colombia pasó de ser un país expulsor a receptor en muy poco tiempo, lo que implicó construir una política migratoria desde cero. Eso explica por qué hoy tenemos avances, pero también brechas en implementación. Avances: se consolida una política de Estado, se posiciona la integración económica como objetivo, y se habilita la articulación institucional. Vacíos: desconexión entre política migratoria y política de empleo (no hay instrumentos concretos para inserción laboral formal), brecha en implementación territorial (capacidades muy desiguales), fragmentación del sistema sin gobernanza clara, falta de activación de la demanda laboral, y débil enfoque diferencial. El reto principal ya no es normativo, es de ejecución.

Pregunta 3 (Tasa de informalidad y tránsito a la Formalidad):

El principal reto no es solo la informalidad de la población migrante, sino su alta probabilidad de quedar atrapada en trayectorias laborales informales desde el inicio. En Colombia dos de cada tres personas ocupadas son informales. Esto exige actuar simultáneamente sobre oferta y demanda: activación de la demanda laboral (subsidios a la contratación, pago por resultados), intermediación laboral especializada con enfoque sectorial, formación pertinente y rápida (programas cortos alineados con necesidades empresariales), rutas diferenciadas de empleabilidad según perfil, y esquemas de formalización progresiva que reconozcan las condiciones reales de los migrantes.

Pregunta 4 (Reconocimiento de Competencias):

Aquí hay uno de los cuellos de botella más claros del sistema. En la práctica, el país no está logrando aprovechar el capital humano de la población migrante. El problema no es solo normativo, es del modelo: procesos lentos y poco accesibles (la convalidación es costosa y toma tiempo), desconexión con el sector productivo (el reconocimiento de competencias no está alineado con lo que demandan las empresas), y subutilización del talento (muchos migrantes terminan en ocupaciones por debajo de su cualificación). El cambio de enfoque debería ser claro: pasar de validar títulos a validar habilidades. Esto implica certificación por competencias, evaluaciones prácticas sectoriales, y mayor participación de empresas en la validación de perfiles.

Pregunta 5 (Articulación Institucional):

El sistema hoy funciona, pero no como sistema. Funciona como una suma de esfuerzos aislados. Los principales desafíos son: falta de gobernanza clara (no hay un actor que lidere de manera integral la inclusión laboral de migrantes como parte del sistema de empleo), y desarticulación entre niveles de gobierno (lo nacional diseña, pero lo territorial implementa con capacidades muy dispares). La oportunidad es avanzar hacia: modelos de gobernanza territorial claros, integración de servicios en rutas de empleabilidad, y sistemas de información interoperables que permitan trazabilidad de los usuarios.

Pregunta 6 (Percepción social):

La percepción social es un determinante silencioso pero muy potente en la inclusión laboral. En muchos casos, las decisiones de contratación no están basadas en evidencia, sino en percepciones o sesgos sobre la población migrante. Esto tiene tres efectos: mayor exclusión del empleo formal, segmentación hacia ocupaciones de baja calidad, y menor disposición empresarial a contratar. Desde política pública, esto no se resuelve solo con regulación, sino con gestión de cambio basado en: evidencia y casos de éxito (mostrar resultados concretos de

empresas que han integrado población migrante), estrategias de sensibilización empresarial (no campañas generales, sino intervenciones dirigidas a tomadores de decisión), e incentivos reputacionales (sellos, reconocimientos que posicionen la inclusión como un activo empresarial).

Pregunta 7 (Enfoque de Género):

Si no se incorpora un enfoque de género, la política de inclusión laboral de migrantes es incompleta. Las mujeres migrantes enfrentan una doble barrera: por su condición migratoria y por desigualdades estructurales de género. Esto se traduce en mayor informalidad, concentración en sectores de baja productividad, y sobrecarga de trabajo de cuidado. La respuesta de política debe ser específica: servicios de cuidado (sin resolver esto, la participación laboral femenina seguirá limitada), programas de empleabilidad con enfoque de género (formación, intermediación y acompañamiento diferenciados), e incentivos a la contratación de mujeres migrantes, especialmente en sectores donde están subrepresentadas.

Pregunta 8 (Mirada estratégica):

La política de inclusión laboral de población migrante debe evolucionar de un enfoque de inserción puntual a uno de integración socioeconómica sostenible, donde el empleo formal sea la puerta de entrada a trayectorias de bienestar, productividad y acceso a protección social. Las acciones estratégicas prioritarias son: rutas integrales que conecten empleo con protección social; activación de la demanda laboral incorporando al sector empresarial como actor central; construcción de un sistema de empleabilidad basado en datos y trazabilidad; esquemas de protección social portables y flexibles que reconozcan trayectorias intermitentes; y modelos territoriales de inclusión productiva adaptados a las dinámicas económicas locales.

Pregunta 9 (Sostenibilidad):

La sostenibilidad no depende solo de recursos, depende del modelo. Para que estas

estrategias se mantengan en el tiempo se requiere: financiación inteligente (modelos mixtos público-privados y mecanismos basados en resultados), institucionalidad clara (un sistema con roles definidos y coordinación efectiva), participación del sector privado (no como beneficiario, sino como co-ejecutor), y sistemas de seguimiento y evaluación que permitan ajustar y escalar lo que funciona. En términos de roles: el Estado debe liderar y articular, el sector privado debe activar la demanda, y los operadores (como cajas de compensación) deben ejecutar con enfoque en resultados.

B.7. Vladimir Olaya Mancipe

Perfil: Representante a la Cámara, con experiencia legislativa en las Comisiones Segunda y Quinta del Congreso de la República. Administrador Público de la ESAP, con estudios de Derecho en la Universidad Santo Tomás y formación en cooperación internacional en la Universidad Externado de Colombia. Ha sido secretario de Gobierno, secretario Privado y secretario de Educación y Cultura en distintos municipios, así como asesor departamental.

Pregunta 1 (Evaluación de Instrumentos Actuales):

Desde una visión de Estado y de política pública, es claro que tanto el PEP como, con mayor profundidad, el ETPV, representaron avances significativos para la inserción laboral formal de la población venezolana en Colombia. Lo primero por destacar es que se hizo posible romper una barrera de exclusión histórica al darle a esta población reconocimiento institucional, permanencia regular y una identidad verificable. Con estos elementos se logró que los empleadores pudieran avanzar con mayor seguridad en procesos de vinculación laboral. El ETPV consolidó una respuesta más estructural al crear un marco de protección temporal con vocación de estabilidad, cuya expresión concreta fue el PPT. Estos instrumentos ayudaron a reorientar la discusión pública de un enfoque asistencialista a una agenda pensada en la integración económica, productiva, laboral y social. Sin embargo, ni el PEP, ni el ETPV, ni el

propio PPT, por sí solos, garantizan una inclusión laboral efectiva y sostenible; se requiere su articulación con certificación de competencias, convalidación de títulos, formación para el trabajo, incentivos al sector empresarial y acciones contra la discriminación.

Pregunta 2 (Brechas Normativas):

Colombia ha dado pasos importantes, pero aún no puede afirmar que tiene plenamente resuelto el reto de la inclusión laboral formal. El primer gran avance es que el país dejó de abordar la migración únicamente como una emergencia humanitaria y empezó a asumirla como un asunto de política pública integral. La Ley 2136 de 2021 marcó un hito al establecer lineamientos para una migración segura, ordenada y regular, con mirada de integración socioeconómica. Además, fortaleció la articulación de la política migratoria con entidades nacionales y territoriales. Sin embargo, seguimos teniendo barreras en homologación de títulos, certificación de competencias, intermediación laboral efectiva y articulación entre Cancillería, Ministerio del Trabajo, Migración Colombia, SENA, SPE y autoridades territoriales. El gran desafío sigue siendo convertir ese marco jurídico en oportunidades reales de empleo formal, con protección de derechos, reducción de la informalidad y reconocimiento efectivo de las capacidades de la población migrante.

Pregunta 3 (Tasa de informalidad y tránsito a la Formalidad):

La alta informalidad de la población migrante venezolana se explica por la persistencia de barreras estructurales, personales y organizacionales. Entre ellas: dificultades para demostrar formación y experiencia laboral, falta de homologación de títulos, limitaciones para acceder a servicios financieros básicos, desinformación en el sector privado (especialmente en pymes) sobre la posibilidad de contratar formalmente con PPT, y sesgos, discriminación y xenofobia en los procesos de selección. Es importante que el Gobierno nacional fortalezca las agencias de empleo y las rutas de atención diferencial, para que puedan acompañar de forma efectiva a la población migrante y al tejido empresarial. Asimismo, es fundamental que el Ministerio del

Trabajo impulse campañas de información y pedagogía sobre el marco regulatorio vigente, especialmente frente al uso del PPT como documento que habilita la contratación formal, y para enfrentar la xenofobia y la discriminación.

Pregunta 4 (Reconocimiento de Competencias):

Influyen de manera decisiva, porque hoy pueden funcionar tanto como una puerta de acceso como una barrera de exclusión. En el caso de la convalidación de títulos universitarios, el problema es que sigue siendo un trámite más accesible para quienes cuentan con recursos económicos, tiempo y capacidad para solventarlo, mientras que muchas personas que no tienen esas condiciones terminan aceptando empleos por debajo de su formación o permaneciendo en la informalidad. Para demostrar conocimientos sin necesidad de un título existen las certificaciones por competencias, que permiten demostrar capacidades a través del saber hacer. Su impacto puede mejorar si se continúan acciones de socialización, articulación institucional y conexión con el sector privado, para que realmente se conviertan en un camino que aporte al acceso a oportunidades de empleo.

Pregunta 5 (Articulación Institucional):

El nivel nacional fija los lineamientos, coordina la política y orienta las rutas institucionales, mientras que los territorios materializan esa política mediante acciones de atención directa a la población migrante. El gobierno nacional cumple un papel clave en la gestión, movilización y canalización de recursos, que pueden venir tanto de recursos públicos como de la cooperación internacional. El principal reto es que la articulación no opera con la misma capacidad ni con la misma eficacia en todos los municipios, con diferencias y limitaciones en capacidad institucional. Se debe fortalecer el enfoque territorial haciendo partícipes a los departamentos y municipios desde el inicio de los programas, para conocer sus capacidades y apoyar en lo que el Estado considere, de tal manera que se llegue de manera efectiva a la población sin importar el municipio en que se encuentren.

Pregunta 6 (Percepción social):

La discriminación hacia la población migrante incide en los procesos de vinculación, aunque a veces suele manifestarse de manera silenciosa en diferentes procesos internos de las empresas, a través de sesgos, prevención y desconfianza, lo que termina limitando las posibilidades de acceso al empleo formal. Por eso, la política pública debe ir más allá de la regularización documental y avanzar en acciones concretas para combatir la discriminación y fortalecer los enfoques de derechos. El análisis debe abordarse tanto desde la realidad de los territorios como desde el tejido empresarial, promoviendo entornos laborales más incluyentes y políticas internas claras de no discriminación. Las percepciones sociales sí inciden de manera profunda, porque muchas veces cierran oportunidades antes de que una persona pueda demostrar sus capacidades; el verdadero reto es garantizar que el acceso al empleo formal dependa del mérito y las competencias, y no de los prejuicios.

Pregunta 7 (Enfoque de Género):

Las desigualdades de género complican el panorama de acceso a las oportunidades de vinculación al empleo formal, porque las mujeres enfrentan barreras adicionales que no pueden analizarse únicamente desde la condición migratoria. A esta situación se suman cargas de cuidado, segregación ocupacional, y mayor concentración en actividades precarias o de baja remuneración, lo que limita no solo su acceso a un empleo formal, sino que también restringe su afiliación continua a la seguridad social y reduce sus posibilidades de protección económica en la vejez. Por esa razón, la política pública debe incorporar un enfoque de género real y transversal, orientado a promover la formalización laboral de las mujeres migrantes, ampliar el acceso a servicios de cuidado y garantizar su afiliación efectiva al sistema de seguridad social, especialmente al componente pensional. Reducir estas brechas es una condición necesaria para avanzar hacia una inclusión laboral verdaderamente equitativa.

Pregunta 8 (Mirada estratégica):

Considero que una política pública orientada a promover la vinculación laboral formal de la población migrante venezolana debe priorizar acciones de articulación entre regularización, empleabilidad y protección de derechos. No se trata solo de contar con documentos, sino de promover las certificaciones y reconocimiento de capacidades de la población. El punto de partida es la lucha contra la discriminación, porque la integración de la población es general y el empleo es uno de los caminos hacia ella.

Pregunta 9 (Sostenibilidad):

Las estrategias deben dejar de depender exclusivamente de respuestas inmediatas o de cooperación internacional y deben explicitarse en políticas públicas estables. Esto implica, primero, que el Estado garantice reglas claras, coordinación entre nación y territorio, rutas efectivas de regularización, certificación de competencias, intermediación laboral y acceso a servicios, tal como lo plantea la Política Integral Migratoria de la Ley 2136. En segundo lugar, el sector privado debe asumir un papel más activo, no solo contratando, sino incorporando políticas internas de no discriminación, formación y retención laboral, entendiendo que la inclusión laboral también es una apuesta por el desarrollo económico del país y la cohesión social. Finalmente, todos los actores del ecosistema deben sumarse a la no discriminación y la inclusión de esta población en comunidad. Todo esto desde una mirada de seguimiento y medida, solo así se podrá saber qué sirve y qué no, qué se mantiene y qué se debe mejorar.