



UNIÓN EUROPEA



CIUDADES
INCLUYENTES
COMUNIDADES SOLIDARIAS

Perfil de Movilidad Humana en las ciudades: Bucaramanga, Santander

ACRÓNIMOS

ACNUR	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
AOD	Ayuda Oficial al Desarrollo
APC	Agencia Presidencial de Cooperación – Colombia
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CAD	Comité de Ayuda al Desarrollo
CAN	Comunidad Andina
CELAC	Comunidad de Estados Latinoamericanos y del Caribe
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CNPV	Censo Nacional de Población y Vivienda
CONPES	Consejo Nacional de Política Económica y Social
CORPONOR	Corporación Autónoma Regional de la Frontera Nororiental
COVID-19	Coronavirus
CPI	City Prosperity Index
CSM	Conferencia Suramericana sobre Migraciones
CSS	Cooperación Sur-Sur
CT	Cooperación Triangular
DANE	Departamento Administrativo Nacional de Estadística
DTM	Displacement Tracking Matrix
DNP	Departamento Nacional de Planeación - Colombia
EPTV	Estatuto de Protección Temporal para Migrantes Venezolanos
E.S.E.	Empresa Social del Estado
GEIH	Gran Encuesta Integrada de Hogares
GIFMM	Grupo Interagencial sobre Flujos Migratorios Mixtos

GINI	Coeficiente de Gini – Desigualdad de ingresos
ICFES	Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación
IGAC	Instituto Geográfico Agustín Codazzi
JAC	Juntas de Acción Comunal
JAL	Junta Administradora Local
MGI	Migration Governance Indicators
MVCT	Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio
NAU	Nueva Agenda Urbana
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
OEA	Organización de los Estados Americanos
OIM	Organización Internacional para las Migraciones
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONG	Organización No Gubernamental
ONU	Organización de las Naciones Unidas
ONU-Habitat	Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos
OSUMI	Observatorio Suramericano sobre Migración
PBOT	Plan Básico de Ordenamiento Territorial
PD	Plan de Desarrollo
PDM	Plan de Desarrollo Municipal
PEMP	Plan Especial de Manejo y Protección
PEP	Permiso Especial de Permanencia
PEPFF	Permiso Especial de Permanencia para el Fomento de la Formalización

PIB	Producto Interno Bruto
PIP-TT	Permiso de Ingreso y Permanencia de Tránsito
PIMD	Plan Integral Metropolitano de Desarrollo
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
POT	Plan de Ordenamiento Territorial
PMR	Plan Municipal de Respuesta
PMT	Protection Monitoring Tool
PMU	Puesto de Mando Unificado
RAMV	Registro Administrativo de Migrantes Venezolanos
RIAM	Red Iberoamericana de Autoridades Migratorias
RMRP	Plan de Respuesta para Refugiados y Migrantes de Venezuela
R4V	Coordination Platform for Refugees and Migrants from Venezuela
SENA	Servicio Nacional de Aprendizaje
SGSSS	Sistema General de Seguridad Social en Salud
SGP	Sistema General de Participaciones
SNM	Sistema Nacional de Migraciones
UIT	Unidad de Intervención Territorial
UNAB	Universidad Autónoma de Bucaramanga
VIH	Virus de la Inmunodeficiencia Humana
VIS	Vivienda de Interés Social
VIP	Vivienda de Interés Prioritario

CRÉDITOS INSTITUCIONALES

Coordinación

Unión Europea	Gilles Bertrand, Embajador de la Unión Europea en Colombia	Rocco Buscos, Jefe de Cooperación Unión Europea en Colombia	Tito Contreras, Oficial de Cooperación Unión Europea Colombia
ACNUR	Mireille Girard, Representante de la ACNUR en Colombia	Vera Quina, Oficial Asociada de relaciones externas	
OIM	Ana Durán, Jefe Misión OIM Colombia	Alessia Schiavon, Jefe de Misión Adjunta	Rigoberto Mesa, Coordinador, Programa de Emergencia y Estabilización
ONU-Habitat	Roi Chiti, Coordinador Hub países andinos ONU-Habitat	Adriana Plata, Especialista de programa ONU-Habitat Hub países andinos	

Equipo técnico

Alcaldía de Bucaramanga	Juan Carlos Cárdenas Rey, Alcalde de Bucaramanga		
ACNUR	Tiana Anaya, Asociada Senior de Protección, ACNUR Cúcuta		
OIM	Glenda Lozano, Especialista Senior Inclusión Socioeconómica	Johana Alvarado, Monitor Senior de Inclusión y Medios de Vida	Camilo Páez, Monitor de Campo
ONU-Habitat	Alfredo Manrique, Asesor Técnico Principal	Augusto Pinto, Experto en planeación urbana	Ana Karina Bernal, Especialista de programa Hub países andinos

Otros colaboradores

Equipo Manejo de información:

Ma. José Nieto,
Coordinación equipo información

Andrés Cely,
Geógrafo

Bibiana Quintero,
Asistente estadista

Otros colaboradores ONU-Habitat:

Paula Ferro,
Punto focal

Erik Maestre,
Asistente de programa

Christophe Lalande,
Housing Lead Specialist- Land, Housing and Shelter Section

Holly Schofield,
Housing and Migration Expert - Land, Housing and Shelter Section

Francesca Lionetti, Knowledge officer - Land, Housing and Shelter Section

Corrección de estilo:

Alejandro Alzate,
ONU-Habitat

Diagramación:

Daniel Rodríguez,
ONU-Habitat

Perfil de Movilidad Humana en las ciudades: Área Metropolitana de Bucaramanga, Colombia

© ONU-Habitat, ACNUR, OIM (2021)

Todos los derechos reservados

HS Number: HS/019/21S

ISBN Number (Series): 978-92-1-133388-6

ISBN Number: 978-92-1-132881-3

Descargos de responsabilidad Unión Europea



UNIÓN EUROPEA

Esta publicación ha sido producida con el apoyo financiero de la Unión Europea. Sus contenidos son de responsabilidad única del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, la Organización Internacional para las Migraciones y el Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos y no necesariamente refleja la visión de la Unión Europea.

Descargos de responsabilidad ONU-Habitat, ACNUR, OIM

Según los términos de esta licencia, puede copiar, redistribuir y adaptar el trabajo para fines no comerciales, siempre que el trabajo se cite adecuadamente, como se indica a continuación. En cualquier uso de este trabajo, no debe haber ninguna sugerencia de que ONU-Habitat, el ACNUR o la OIM respaldan una organización, productos o servicios específicos. No se permite el uso no autorizado de los nombres o logotipos de ONU-Habitat, ACNUR y OIM. Si adapta el trabajo, entonces debe licenciar su trabajo bajo la misma licencia Creative Commons o una equivalente. Si crea una traducción de este trabajo, debe agregar el siguiente descargo de responsabilidad junto con la cita sugerida: “Esta traducción no fue creada por ONU-Habitat, el ACNUR o la OIM. Ni ONU-Habitat ni ACNUR u OIM son responsables del contenido o la precisión de esta traducción. La edición original en inglés será la edición auténtica y vinculante”.

Cualquier mediación relacionada con disputas que surjan bajo la licencia se llevará a cabo de acuerdo con las reglas de mediación de la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (<http://www.wipo.int/amc/en/mediation/rules>).

Citación sugerida. Perfil de movilidad humana en las ciudades: Área Metropolitana de Bucaramanga, Colombia Bogotá: ONU-Habitat, ACNUR, OIM, 2021. HS Number: HS/019/21S / ISBN Number:978-92-1-132881-3.

Materiales de terceros. Si desea reutilizar material de este trabajo que se atribuye a un tercero, como tablas, figuras o imágenes, es su responsabilidad determinar si se necesita permiso para esa reutilización y obtener el permiso del titular de los derechos de autor. El riesgo de reclamaciones resultantes de la infracción de cualquier componente de propiedad de terceros en el trabajo recae únicamente en el usuario.

Renuncias generales. Las designaciones empleadas y la presentación del material en esta publicación no implican la expresión de opinión alguna por parte de ONU-Habitat, el ACNUR o la OIM sobre la situación jurídica de cualquier país, territorio, ciudad o zona o de sus autoridades, o sobre la delimitación de sus fronteras o límites. Las líneas punteadas y discontinuas en los mapas representan líneas fronterizas aproximadas para las cuales es posible que aún no haya un acuerdo completo.

La mención de empresas específicas o de productos de determinados fabricantes no implica que ONU-Habitat, el ACNUR o la OIM los aprueben o recomienden con preferencia a otros de naturaleza similar que no se mencionan. Salvo error u omisión, los nombres de los productos patentados se distinguen por letras mayúsculas iniciales.

ONU-Habitat, el ACNUR y la OIM han tomado todas las precauciones razonables para verificar la información contenida en esta publicación. Sin embargo, el material publicado se distribuye sin garantía de ningún tipo, ya sea expresa o implícita. La responsabilidad de la interpretación y el uso del material recae en el lector. En ningún caso ONU-Habitat o el ACNUR serán responsables de los daños derivados de su uso.

CONTENIDO

1. INTRODUCCIÓN	17
2 CONTEXTO NACIONAL Y MARCOS REGULATORIOS	20
2.1 Perfil socioeconómico del país	20
2.2. Principales impactos de la pandemia COVID-19 en la economía	22
2.3 Patrones de los flujos migratorios mixtos de comunidad venezolana	23
2.4. Marco institucional y políticas nacionales para la recepción e integración de comunidades refugiadas y migrantes	31
2.5. Marco institucional y políticas nacionales urbanas para la promoción de la cohesión social	36
2.6. Marco de cooperación nacional e internacional	41
3. LA CIUDAD COMO RECEPTORA DE REFUGIADOS Y MIGRANTES	44
3.1. Contexto de Bucaramanga y su Área Metropolitana	44
3.2. Entorno, planificación y gestión urbana	44
3.3. Gobernanza y marco institucional	78
3.4. Mapeo de cooperación internacional en Bucaramanga y su área metropolitana	80
3.5. Perfil y situación de los refugiados y migrantes en Bucaramanga y su Área Metropolitana	81
4. ACCESO DE LA COMUNIDAD REFUGIADA Y MIGRANTE DERECHOS HUMANOS EN LA CIUDAD	87
4.1. Acceso al derecho a la ciudad	88
4.2. Acceso a la educación	89
4.3. Acceso a empleo y emprendimiento	91
4.4. Acceso a salud y seguridad social	92
4.5. Acceso a la protección en contra de la discriminación	94
4.6. Acceso a la vivienda adecuada y servicios básicos	94
4.7. Acceso a participación política, inclusión en toma de decisiones locales y vigencia de las libertades públicas	95
4.8. Acceso a la integración social y cultural	96
4.9. Síntesis de aspectos que facilitan y limitan el acceso a derechos para comunidades refugiadas y migrantes	97
5 CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	102
5.1. Gobernanza urbana inclusiva	102
5.2. Diversidad y equidad social, económica y cultural	104
5.3. Distribución espacial justa	107
6. REFERENCIAS	109
7. ANEXOS	112

GRÁFICAS

Gráfica 1. Sexo de la población migrante según región de residencia (octubre - noviembre de 2021).....	24
Gráfica 2. Afiliados con PEP al SGSSS según sexo, agosto 2020.....	28
Gráfica 3. Nivel de escolaridad.....	29
Gráfica 4. Condiciones de acceso a vivienda por comunidades refugiadas y migrantes venezolanas.....	29
Gráfica 5. Principales impactos de desalojos a población venezolana en Colombia.....	30
Gráfica 6. Indicadores de pobreza monetaria y desempleo en Bucaramanga.....	31
Gráfica 7. Enfoque metodológico de lectura territorial: ecuación prosperidad - inclusión.....	45
Gráfica 8. Estructura metodológica de lectura territorial.....	45
Gráfica 9. Resultados medición Índice Prosperidad Urbana en el Área Metropolitana de Bucaramanga.....	46
Gráfica 10. Relación de la distribución justa de recursos con la equidad y la inclusión social.....	47
Gráfica 11. Resultados de medición CPI sobre el pilar distribución justa de recursos.....	51
Gráfica 12. Relación de la diversidad con la equidad y la inclusión social.....	51
Gráfica 13. Resultados de medición CPI sobre el pilar de diversidad y equidad social, económica y cultural.....	66
Gráfica 14. Relación entre la gobernanza inclusiva y una ciudad próspera e incluyente.....	67
Gráfica 15. Resultados de la medición del pilar gobernanza inclusiva para el AMB.....	73
Gráfica 16. Resultados de la medición CPI en el AMB.....	74
Gráfica 17. Documentos de permanencia de migrantes venezolanos.....	78
Gráfica 18. Algunos aspectos del acceso al derecho a la salud.....	82
Gráfica 19. Impacto de la pandemia del COVID-19.....	83
Gráfica 20. Consecuencias socioeconómicas de la pandemia.....	83
Gráfica 21. Nivel educativo migrantes venezolanos en el AMB.....	84
Gráfica 22. Condiciones de residencia.....	84
Gráfica 23. Situación laboral migrantes venezolanos.....	84
Gráfica 24. Nivel de ingresos migrantes venezolanos.....	85
Gráfica 25. Nivel de ingresos migrantes venezolanos.....	85

ILUSTRACIONES

Ilustración 1. División político-administrativa de la frontera colombo-venezolana.....	20
Ilustración 2. Venezolanos en Colombia por departamento.....	25
Ilustración 3. Bucaramanga y su Área Metropolitana.....	44
Ilustración 4. Resultado de la implementación del marcador de integración urbana en el Área Metropolitana de Bucaramanga.....	48
Ilustración 5. Movilidad humana en el AMB.....	50
Ilustración 6. Densidad residencial y riesgos en el territorio.....	53
Ilustración 7. Vivienda durable, condición de hacinamiento y vivienda en barrios precarios.....	55
Ilustración 8. Cobertura de infraestructuras de agua mejorada, saneamiento y electricidad en el AMB.....	57
Ilustración 9. Acceso a internet fijo en el AMB.....	58
Ilustración 10. Cobertura de infraestructura de soporte social en el AMB.....	59
Ilustración 11. Área verde per cápita y acceso a equipamientos.....	61
Ilustración 12. Acceso a infraestructura en el AMB.....	63
Ilustración 13. Indicadores de la dimensión de Medio Ambiente Urbano.....	65

Ilustración 14. Tasa de desempleo, empleo informal y desempleo juvenil.....	68
Ilustración 15. Usos de suelo productivos en el AMB.....	70
Ilustración 16. Diversidad de usos del suelo y estratificación socioeconómica.....	71
Ilustración 17. Tasa de hurtos y tasa de homicidios.....	72
Ilustración 18. Expansión urbana por informalidad.....	74
Ilustración 19. Ubicación geográfica de los migrantes en Bucaramanga.....	82

TABLAS

Tabla 1. Personas venezolanas en Colombia.....	24
Tabla 2. Aplicación al Permiso de Protección Temporal.....	27
Tabla 3. Criterios para categorización de municipios en Colombia.....	37
Tabla 4. Diferenciales de acceso a derechos en las comunidades refugiadas y migrantes según las tres categorías: i) Condición debida al Estatus Legal, ii) Condición de percepción discriminatoria, iii) Condición de déficit territorial.....	49
Tabla 5. Entidades públicas y no gubernamentales que cooperan con la atención a los migrantes.....	78
Tabla 6. Migrantes en el Área Metropolitana de Bucaramanga.....	81

BOXES

Box 1. El conflicto armado interno y la búsqueda de la paz.....	21
Box 2. Algo de historia.....	23

ANEXOS

Anexo 1. Marco Normativo Nacional General sobre Migración.....	112
Anexo 2. Marco Normativo Nacional – Atención flujos de refugiados y migrantes provenientes de Venezuela.....	114
Anexo 3. Marco Normativo Nacional – Atención flujos de refugiados y migrantes provenientes de Venezuela 2020 y contexto COVID-19.....	119
Anexo 4. Institucionalidad sobre migración en Colombia.....	120
Anexo 5. Políticas Nacionales Urbanas – Colombia.....	123
Anexo 6. Normativa Nacional sobre la planeación territorial – Colombia.....	125
Anexo 7. Cooperantes internacionales en Colombia para Refugiados y Migrantes.....	127
Anexo 8. Análisis espacial y territorial Bucaramanga y su Área Metropolitana.....	129
Anexo 9. Ficha metodológica del marcador de integración urbana.....	129
Anexo 10. Indicadores de Gobernanza de la Migración a nivel local: Bucaramanga y su Área Metropolitana.....	129

1. INTRODUCCIÓN

Según fuentes oficiales, alrededor de 6.4 millones de venezolanos habían dejado su país debido a la actual crisis política y económica en la República Bolivariana de Venezuela, de los cuales al menos 4.99 millones migraron a otros países de América Latina y el Caribe (R4V, 2020). La situación de movilidad humana se dificultó aún más a mediados de marzo de 2020 a partir de las medidas tomadas por los gobiernos de América Latina para atender y contener la propagación de la pandemia del COVID-19. A raíz de ello, tanto las tendencias migratorias como las condiciones de refugiados y migrantes dentro de los países receptores han cambiado drásticamente, generando presión principalmente sobre las dinámicas de crecimiento económico y las políticas sociales nacionales. Así mismo, las dinámicas económicas han afectado la capacidad de acceso a empleo adecuado por parte de población venezolana, ocasionando que miles de venezolanos hayan regresado a su país de origen.

En este contexto se formula el proyecto Ciudades Incluyentes, Comunidades Solidarias (CICS), una iniciativa implementada conjuntamente por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y el Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Habitat), que con el apoyo de la Unión Europea, tiene como propósito contribuir a reducir las vulnerabilidades de refugiados y migrantes venezolanos, con vocación de permanencia; en la misma medida en que busca aumentar la resiliencia de las comunidades de acogida en las ciudades de Santo Domingo (República Dominicana); Barranquilla, Bucaramanga y Cúcuta - Villa del Rosario (Colombia); Quito y Manta (Ecuador); Lima (Perú), Ciudad de Panamá (Panamá) y Chaguanas (Trinidad y Tobago). Así mismo, CICS se ha trazado como objetivo específico la necesidad de mejorar la inclusión económica y social de las poblaciones de refugiados y migrantes en condición de vulnerabilidad, así como las comunidades de acogida en las ciudades anteriormente mencio-

nadas, con un alto enfoque en las necesidades específicas de mujeres y personas con discapacidades.

En este sentido, el documento presentado a continuación corresponde al Perfil de Movilidad Humana en las Ciudades, mismo que caracteriza las condiciones espaciales, socioeconómicas, culturales y de gobernanza de Bucaramanga y su área metropolitana, para identificar sus capacidades y desafíos en materia de inclusión, en aras de contar con información para la formulación de acciones y recomendaciones para la promoción de la integración entre refugiados y migrantes con las comunidades de acogida, bajo la premisa del desarrollo integral de ciudades y en el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Este conocimiento es fundamental para el diseño de políticas públicas que brinden garantías y soporte para la atención de personas en movilidad humana e integración a los tejidos social y económico de cara a aprovechar su talento humano y diversidad como activos territoriales.

Así mismo, este conocimiento es imprescindible para lograr que la sociedad -en su conjunto- se beneficie de las ventajas que traen los flujos migratorios. Lo anterior exige conocer y analizar las dinámicas migratorias desde las distintas ópticas multidimensionales que superen aquellos enfoques regulares e irregulares, formales e informales, empleados y desempleados, ciudades expulsoras y ciudades receptoras, con acceso a servicios y sin acceso, integrados y segregados, y demás enfoques binarios que puedan presentarse. El estudio de dichas dinámicas, también implica la realización de análisis cuantitativos y cualitativos de las comunidades de acogida, que permitan conocer sus demandas y retos de integración en pro de un desarrollo urbano equitativo y sostenible, de tal manera que las acciones de integración puedan armonizarse para establecer líneas claras de impacto.

A la fecha, existen diversos estudios sobre las dinámicas migratorias, entre ellos se destacan los de-



sarrollados en el marco de la Plataforma de Coordinación para refugiados y migrantes de Venezuela (R4V), que se centran en los perfiles del migrante y sus necesidades de atención humanitaria, así como la experiencia del proyecto “Migración de Ciudad a Ciudad en el Mediterráneo”¹ cuyo enfoque se desarrolla en torno al fortalecimiento de la gobernanza para la integración de migrantes en ciudades de Europa y la región del sur del Mediterráneo y otros estudios, como los realizados por ONU-Habitat², CEPAL³, Banco Mundial⁴ y el Banco Interamericano de Desarrollo⁵, los cuales señalan que la mayoría de los refugiados y migrantes se ubican en asentamientos informales o en barrios deteriorados de las grandes ciudades, compartiendo condiciones de pobreza y marginalidad con poblaciones de acogida.

No obstante, dichos estudios tienden a ser radiografías estáticas de los procesos migratorios que, por definición, son cambiantes y móviles. Esta condición dificulta el diseño de acciones para fomentar la integración de refugiados, migrantes y las comunidades de acogida mediante el uso efectivo de los recursos disponibles. El documento presentado a continuación intenta convertirse, por un lado, en un instrumento dinámico que, desde una perspectiva temática, evidencie sobre los impactos favorables que otorgan los flujos migratorios y sus aportes al desarrollo de las ciudades. Por otro lado, intenta usar la información recolectada para la consolidación de instrumentos dinámicos de información sobre las condiciones de integración de la ciudad representados mediante un Visor de Monitoreo Urbano⁶ y un Marcador de la Inclusión urbana⁷, disponibles para consulta en el sitio web del proyecto CICS.

En la implementación de la caracterización de la ciudad de Bucaramanga se ha planteado una metodología que requiere la revisión de fuentes primarias bibliográficas, recogida de datos y análisis, que consta de tres enfoques e instrumentos metodológicos basados en el mandato de las agencias ONU involucradas, que se definen a continuación:

a. Por parte de ACNUR, se cuenta con la información de la metodología *Protection Monitoring Tool (PMT)* o Herramienta del Monitoreo de la Protección, la cual tiene como objetivo recopilar información que permita una comprensión adecuada y oportuna sobre la situación de protección de las personas afectadas por el desplazamiento forzado, brindando datos demográficos, perfiles socioeconómicos, percepción de las comunidades en acceso a derechos, entre otros.

b. Por parte de la OIM, se ha llevado a cabo la medición de los Indicadores de la metodología *Migration Governance Indicators (MGI)* o Índice de Gobernanza Migratoria, que proporciona un retrato del marco institucional, jurídico y de políticas públicas en materia de migración para fortalecer las estructuras de gobernanza y promover políticas migratorias correctamente gestionadas en el contexto de la meta 10.7 de los ODS. También se ha aplicado la metodología *Displacement Tracking Matrix (DTM)* o Matriz al Seguimiento del Desplazamiento, cuyo objetivo consiste en captar, procesar y difundir de manera sistemática la información, que permita generar una mejor comprensión de los movi-

¹ Proyecto ejecutado por un consorcio liderado por la Centro Internacional para el Desarrollo de Políticas Migratorias (ICMPD) en asocio con los Estados Red de Ciudades y Gobiernos Locales (CGLU), ONU-HABITAT y el ACNUR en las ciudades Amman, Beirut, Lisboa, Lyon, Madrid, Tánger, Turín, Túnez y Viena en una primera fase y, Grenoble, Dortmund, Nápoles, Irbid, Casablanca, Oujda, Rabat, Ramallah, Sevilla, Sfax y Susa en una segunda fase.

² Por ejemplo, los trabajos: “Inclusión de los migrantes en las ciudades. Políticas y prácticas urbanas innovadoras”, en asocio con UNESCO (2012); “Migración y refugiados en zonas urbanas. Temas de HABITAT III” (2015); “Estado de las ciudades en Latinoamérica y el Caribe. Rumbo a una nueva transición urbana”, (2012).

³ Por ejemplo, los trabajos: *Dimensiones regional, local e individual de la migración venezolana: el caso de la frontera con Roraima – Brasil* – (julio de 2020); *Protección social y migración* (agosto 2018); *Panorama de la migración internacional en América del Sur* (mayo de 2018); *Panorama social de América Latina* (noviembre de 2019).

⁴ Por ejemplo, los trabajos “Migración Venezuela y Perú: Una oportunidad para todos” (noviembre 2019); “Más allá de las fronteras: El éxodo venezolano” (abril 2019); “Migración desde Venezuela a Colombia: impactos y estrategia de respuesta en el corto y mediano plazo” (noviembre 2018); *Retos y oportunidades de la migración venezolana en Ecuador* (julio de 2020).

⁵ Por ejemplo: *Migración en la región andina: Impacto de la crisis y expectativas en el mediano plazo* (junio de 2020); *Percepciones sobre la migración venezolana: causas, España como destino, expectativas de retorno* (julio de 2020).

⁶ Es un instrumento de georreferenciación de indicadores espaciales y socioeconómicos de la ciudad que visibiliza información estratégica a para la formulación de políticas / planes / programas / proyectos, y busca ser una herramienta que fomente la transparencia en la gestión pública, la rendición de cuentas y la participación ciudadana. Disponible para consulta en: <https://ciudadesincluyentes.org/colombia/bucaramanga/marcador-de-inclusion-urbana-bucaramanga/>

⁷ Es una herramienta que permite visibilizar el potencial de integración que presentan los territorios en relación con la distribución y localización de las condiciones de prosperidad englobadas en cinco áreas claves: 1) vivienda asequible, de calidad y con servicios, 2) empleo y oportunidades económicas, 3) salud y bienestar, 4) acceso a educación, cultura y diversidad, y 5) acceso a espacios públicos, seguridad y recreación. Disponible para consulta en: <https://ciudadesincluyentes.org/colombia/bucaramanga/marcador-de-inclusion-urbana-bucaramanga/>

mientos y necesidades de las poblaciones desplazadas, retornadas, en procesos de reasentamientos y migrantes que responden a flujos espontáneos u organizados.

c. Por parte de ONU-Habitat, se desarrolla un análisis de las dinámicas territoriales tomando como marco conceptual el acceso al Derecho a la Ciudad de acuerdo al mandato de la Nueva Agenda Urbana (NAU) y los principios de los ODS, en particular, el ODS 11. Sobre este marco conceptual se desarrolla una adaptación metodológica del *City Prosperity Index (CPI)* o Índice de Prosperidad Urbana con el objetivo de visibilizar cómo las condiciones espaciales, sociales, económicas y de gobernanza de prosperidad territorial inciden en la capacidad de inclusión e integración de los territorios a grupos en condición de vulnerabilidad, con especial énfasis a población refugiada y migrante de origen venezolano.

En el caso de Bucaramanga, en el presente documento se hace un especial seguimiento al trabajo “Migrantes provenientes de Venezuela en el Área Metropolitana de Bucaramanga 2018-2021” realizado por un grupo de académicos de la Universidad Autónoma de Bucaramanga (UNAB).

El resultado de este ejercicio se realiza en un contexto dado por la pandemia del COVID-19 que, si bien dificulta la elaboración del presente documento, mantiene su objetivo en cuanto al aporte a gobiernos local y nacional, organizaciones sociales y cooperantes, academia y a otros actores del sector público y privado, de información de calidad sobre

los flujos migratorios mixtos, así como de las características de las comunidades de acogida. Este informe desarrolla argumentos fácticos para que los actores anteriormente mencionados estén en mejores capacidades a la hora de implementar acciones relacionadas a la formulación de políticas públicas, asignación de presupuestos, focalización de la cooperación, transparencia y rendición de cuentas. Así mismo, se aporta información fiable y útil para analizar el grado de inclusión/exclusión de refugiados, migrantes y las comunidades de acogida; se identifican aquellas barreras que impiden satisfacer sus derechos en materia de vivienda adecuada, sistemas de soporte social como salud, educación y cultura, hábitat adecuado y oportunidades laborales y de medios de vida.

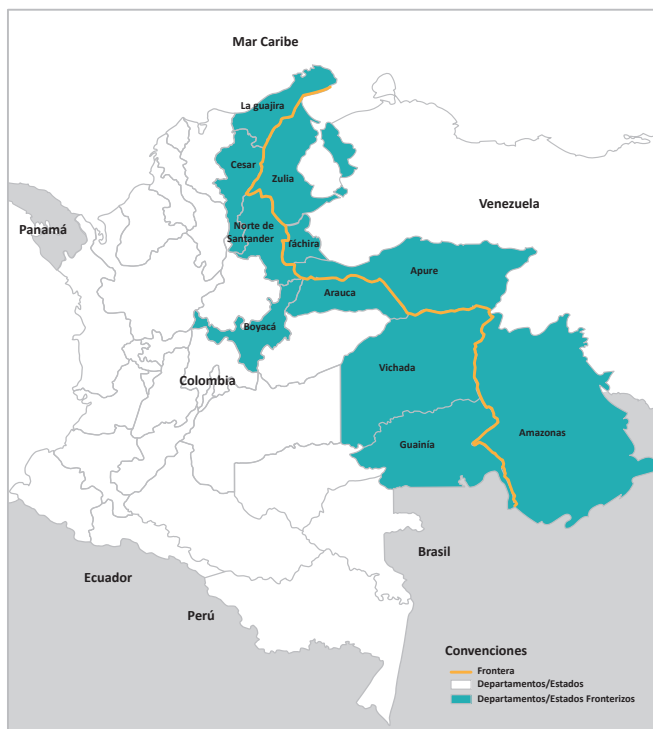
En una primera parte, el documento se enfoca en lograr una descripción del contexto nacional, sus condiciones sociales, económicas, institucionales, jurídicas y culturales en las cuales se determina el actuar de las ciudades, para atender la integración de los refugiados y migrantes. En la segunda parte del documento, se presenta el análisis de las características de la ciudad en materia socioeconómica, de oferta de servicios institucionales para la integración, así como la situación de los refugiados y migrantes. En una tercera parte, se visibilizan las condiciones de acceso a derechos en el territorio, con especial énfasis en las brechas y oportunidades para las comunidades refugiadas y migrantes. Finalmente, se generan recomendaciones y conclusiones frente a las oportunidades y desafíos identificados en tres dimensiones: (i) gobernanza inclusiva, (ii) diversidad y equidad social, económica y cultural y (iii) distribución justa de recursos.

2. CONTEXTO NACIONAL Y MARCOS REGULATORIOS

El propósito del contexto nacional es presentar elementos y patrones socioeconómicos de base del país frente a la dinámica migratoria, así como señalar los instrumentos institucionales, programáticos, sociales, económicos y culturales más relevantes con que cuenta el país para asistir y favorecer la integración de los refugiados y migrantes en los contextos urbanos. Así mismo, se presenta un perfil socioeconómico de refugiados y migrantes provenientes de Venezuela en Colombia.

Colombia

Ilustración 1. División político-administrativa de la frontera colombo-venezolana



Fuente: Elaboración propia, ONU-Habitat Países Andinos

La República de Colombia tiene una extensión continental de 1.141.000 km² (Instituto Nacional Agustín Codazzi, 2020) siendo el quinto país en tamaño en Suramérica, con una densidad poblacional estimada en 44,08 habitantes por km². Con Venezuela tiene una frontera de 2.219 kilómetros, caracterizada por una histórica y dinámica relación de buena vecindad, cooperación económica y cultural y algunas tensiones propias de las complejidades de su extensión. Estas dinámicas imponen la coordinación y la mutua colaboración por los procesos migratorios mixtos y binacionales, así como por la existencia de pueblos indígenas transfronterizos.

2.1. Perfil socioeconómico del país

Según el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE, 2018) se estima que la población colombiana alcanza 48.258.492 personas, de las cuales el 77,1% viven en cabeceras municipales y el 24% restante en centros poblados y zonas rurales dispersas. La distribución por género es de 51,2% mujeres y 48,8% hombres, es decir que por cada 100 hombres hay 104,7 mujeres. Con relación a los segmentos por edad, el 22,6% de los habitantes tiene entre 0 y 14 años; el 68,2% entre 15 y 64 años, y el 9,1% 65 o más años.

Así mismo y a partir de los datos ofrecidos por el DANE, se puede observar que el índice de juventud⁸ ha disminuido desde 1985 (30,7%) hasta el 2018 (26%). Por otra parte, se reporta un aumento en el índice de envejecimiento⁹ de 10,9% en 1985, pasando por 13,1% en 1993, 20,5% en 2005 y llegando a 40,4% en 2018; es decir, que la población colombiana está envejeciendo de manera significativa y la migración proveniente de Venezuela es fundamentalmente joven. Sin embargo, en cuanto al índice de dependencia demográfica, que permite ver la proporción de población que es dependiente

⁸ Es el porcentaje de personas jóvenes entre 15 y 29 años, con relación al total de la población.

⁹ Expresa la relación entre la cantidad de personas adultas mayores y la cantidad de niños y jóvenes.

Box 1.

El conflicto armado interno y la búsqueda de la paz

Colombia tiene el conflicto armado interno más longevo de la región, y se pueden identificar por lo menos 9 procesos de paz desde 1953, lo que da cuenta de la complejidad del conflicto y la multiplicidad de actores involucrados. El conflicto que ha dejado aproximadamente 8.944.137 víctimas, 7.585.536 de estas, es decir, el 84,8%, son víctimas de desplazamiento forzado; 1.018.860 víctimas de homicidio, 178.064 de desaparición forzada, 37.050 e secuestros, entre otros tipos de violencia (Unidad de Víctimas, 2020).

Pese al acuerdo de paz suscrito por el gobierno con las guerrillas de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia - FARC en 2016, existen en el país distintos grupos armados ilegales con presencia en vastos territorios de la geografía nacional, vinculados a actividades ilícitas como el narcotráfico, la minería, el contrabando, la trata de personas, y la explotación de recursos naturales sin permiso oficial. Algunos de ellos hacen presencia en las zonas fronterizas y en los barrios periféricos de las ciudades.

de esta actividad, se muestra una disminución entre los años censados, pasando en 1985 de 67,8% a 46,1% en 2018.

Según la Encuesta Nacional de Calidad de Vida para el 2020, y publicada por el DANE en septiembre de 2021 (DANE, 2020), el 37,3% de los hogares a nivel nacional vivía en una vivienda propia totalmente pagada, lo que refleja una reducción de 4,2 puntos porcentuales (p.p.) con respecto a 2019. El 36,9% de los hogares vivía en vivienda en arriendo o subarriendo (+1,2 p.p. frente a 2019) y el 14,6% (+0,5 p.p.) lo hacía en calidad de usufructuario, es decir, con permiso del propietario sin pago alguno. El 10,4% de los hogares del país sostuvo que desarrollaba alguna actividad productiva en la vivienda que habitaba, el lote o terreno (5,9% en las cabeceras y 25,1% en los centros poblados y rural disperso). De estos hogares, el 46,2% realizó una actividad agropecuaria (3,3% en cabeceras y 79,1% en centros poblados y rural disperso) y el 35,5% desarrolló una actividad de comercio (60,1% en cabeceras y 16,6% en centros poblados y rural disperso). Por otra parte, el 56,5% de los hogares colombianos contaba con acceso a internet a través de conexión fija o móvil (4,6 p.p. más que en 2019).

A nivel nacional, el 61,8% de los jefes/as de hogar o sus cónyuges afirmó que no se considera pobre y el 38,2% sí se percibe como tal, y el 93,2% de las personas a nivel nacional manifestaron estar afiliadas al Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS). Por otra parte, las personas de 15 a 24 años en todo el país tenían en promedio 10,1 años de educación formal; la población entre 25 y 34 años

contaba con 11,1 años en promedio y las personas de 35 años y más tenían 8,5 años de estudio en promedio. El 16,6% de las personas ocupadas a nivel nacional manifestó haber trabajado en modalidades de teletrabajo o trabajo en casa en los últimos 12 meses, y 69,8% de las personas de 5 años y más del país señaló que usaban internet en cualquier lugar.

En cuanto al entorno de la vivienda, el 28% de la población se encuentra en áreas susceptibles a inundación; el 31%, en áreas propensas a remoción en masa; y el 87% en zonas de amenaza sísmica alta e intermedia (DNP, Bases del plan nacional de desarrollo 2018-2022 “Pacto por Colombia, pacto por la equidad”, 2018, pág. 122). Es importante señalar que el país no cuenta con un registro de asentamientos precarios actualizado que permita establecer una línea de base sobre la cual se pueda valorar el impacto de las políticas públicas diseñadas para su atención, como lo es el caso del Programa de Mejoramiento Integral de Barrios liderado por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio - MVCT.

De cualquier forma, tanto las variables demográficas como las de vivienda, son variables directas fundamentales para lograr la integración de población refugiada y migrante, y las de las comunidades de acogida. A partir de estas variables es que se puede determinar el impacto en la calidad de vida y la estabilidad socioeconómica de las personas, en la misma medida en que estas repercuten en otras variables independientes relacionadas a la seguridad, el empleo, la educación, los derechos de los niños y de los adultos mayores, equidad de género, entre muchos otros.



Con relación a indicadores económicos, Colombia es un país que en la última década se ha mantenido en el grupo de países de ingreso medio, con una producción por persona de USD 6.300 (PP¹⁰), aproximadamente (Banco Mundial, 2019). Si bien el promedio de crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB) ha permitido un cambio en los ingresos y en los niveles de calidad de vida de la población, todavía existen deficiencias sociales que se acentúan más en las periferias del país. Desde el año 2000, el promedio de crecimiento del PIB es cercano al 3%, con un crecimiento total de la economía en un 50% desde el año en mención. Sin embargo, es importante aclarar que dicho crecimiento se vio impactado por las repercusiones y las acciones para atender la pandemia del COVID-19.

En cuanto a los indicadores del mercado laboral, antes de la pandemia del COVID-19, la tasa de desempleo se mantenía en un 12% (DANE, 2020), tendencia que venía en alza desde los dos últimos años (2018-2019) gracias a la falta de capacidad de generación de empleo. Barranquilla, Cartagena y Bogotá eran las únicas ciudades que lograban mantenerse a la baja de aquel indicador, mientras que en el resto de ciudades y áreas rurales, las cifras llegaban a 2 de cada 10 personas desempleadas. Tras la crisis del COVID-19, la tasa nacional de desempleo llegó al 17%, disparando la informalidad laboral a niveles del 60% para ciudades como Cúcuta, Sincelejo, Riohacha, Santa Marta y Valledupar (DANE, 2020).

El PIB per cápita de Colombia en 2020 era de USD 6.501, cifra que ubicó al país en el puesto 91/192 y que evidencia el bajo nivel de vida dentro del ranking del PIB per cápita (Banco Mundial, 2019). Si bien la situación de pobreza multidimensional en Colombia venía reduciéndose, gracias a los avances en política pública logrados en la cobertura de servicios básicos. En 2018 el indicador de pobreza multidimensional tuvo un pico de inflexión nacional del 19,6%, con un porcentaje de personas en condición de pobreza monetaria del 27% y de pobreza extrema del 7,2%. Sin embargo, es clave aclarar que a nivel regional la incidencia de la pobreza es mayor en el Caribe, con 33,5%, seguida de la región Pacífica con 33,3% y Orinoquía con

30% de los hogares con pobreza multidimensional (DANE, 2020).

Es importante mencionar también que el patrón de crecimiento no se ha reflejado en el desarrollo económico y social del país en general, ya que está caracterizado por el centralismo, la concentración de la riqueza y la falta de oportunidades en algunas regiones. Mientras los departamentos del centro como Bogotá, Cundinamarca, Antioquia, Santander tienen una producción por persona superior al promedio nacional, en las demás regiones se denota el patrón centro-periferia en ingresos. Esta circunstancia se reproduce al interior de las grandes ciudades, donde en las zonas marginales o en los barrios céntricos y deteriorados, se ubica la población en condición de pobreza y marginalidad. Los territorios periféricos, en su mayoría, se destacan por tener esquemas productivos de enclave¹¹, como la ganadería y la extracción minera, o la actividad informal. La mayor concentración de estas actividades está en la región Caribe, siendo los departamentos de la Guajira, Cesar y Córdoba los que tienen una alta participación de actividad minera, y una extensa proporción de sus terrenos dedicados a la ganadería.

2.2. Principales impactos de la pandemia COVID-19 en la economía

Retomando al DANE, la economía colombiana cayó 15,7% en el 2020, causado por la pandemia del COVID-19 y las medidas tomadas por el Gobierno para contenerla. Sin embargo, el producto interno bruto de Colombia en el tercer trimestre de 2021 creció un 5,7% respecto al trimestre anterior, esta tasa es 82 décimas mayor que la del segundo trimestre de 2021, que fue del -2,5% (*Datos Macro*, 2021). De la misma manera, se prevé que la inversión rebote gradualmente en 2022 a medida que los proyectos de infraestructura tales como las concesiones viales 4G y el metro de Bogotá reanuden a toda marcha y que la inflación suba en el 2021 y vuelva a bajar al objetivo de inflación de 3% en el 2022.

También resalta este organismo, tomando en cuenta la reforma fiscal aprobada en septiembre (que aumenta los ingresos a mediano plazo y fortalece

¹⁰ Paridad de Poder Adquisitivo.

¹¹ Actividades económicas dedicadas a la extracción de recursos, con poca agregación de valor y bajos vínculos en el mercado laboral.

la regla fiscal), que la proyección del déficit fiscal se ubicará en una senda descendente a partir de 2022.

El Banco Mundial señala que, gracias a la continuación de las transferencias de emergencia y la recuperación económica, se estima que 2,1 millones de personas van a escapar de la pobreza en el 2021, basado en la línea de pobreza oficial. Sin embargo, se estima también que habrá 18.9 millones de personas en pobreza, contra 17.5 millones antes la pandemia. Además, se proyecta que si bien la inequidad de ingresos descenderá, esta se mantendrá por encima de los niveles (ya altos) de prepandemia (Banco Mundial, octubre 2021). Estos datos macroeconómicos envían señales positivas sobre las capacidades del país para generar espacios de integración socioeconómica de los refugiados y migrantes.

En cuanto a la desigualdad económica, la CEPAL estima que el coeficiente de Gini podría aumentar entre 1,5 % y 2,5 % (CEPAL, 2020), escenario en el que es fundamental asegurar que se pongan en marcha todos aquellos planes y acciones que logren evitar el aumento en las brechas de género en materia económica, pues según el Índice de Feminidad de la Pobreza en Colombia, antes de la pandemia, 118 mujeres se encontraban en condición de pobreza por cada 100 hombres. La CEPAL afirma que, en el mercado laboral y los medios de vida, los grupos de personas más vulnerables tienen también mayor afectación por condiciones de informalidad laboral y riesgo de pérdida del empleo en el marco de la crisis. En tal sentido, los refugiados y migrantes tienen una tasa de informalidad del 88,6%, la población rural de 82,9%, los adultos mayores de 76,5%, los jóvenes de

71,7% y las mujeres de 60,5%. La informalidad es una de las características de las fuentes de ingresos de los refugiados y migrantes, y por tanto, se esperan acciones estratégicas para superar sus causas y generar condiciones de acceso a trabajo decente.

2.3. Patrones de los flujos migratorios mixtos de comunidad venezolana

Colombia es un país que ya ha atravesado por olas migratorias. La primera se registra en los siglos XVI y XIX, en donde a partir de masivas migraciones europeas se provocó una parcial extinción de la cultura indígena nativa, sumado a la llegada de población africana como mano de obra para la extracción minera. Desde la mitad del siglo XX, la situación del país cambió de ser receptor a expulsor de migración a causa del conflicto interno vivido en el país, iniciado por el conflicto interno entre conservadores y liberales y que se ha extendido hasta la firma de los Acuerdos de Paz con grupos armados en el 2016. El siglo XX se ha caracterizado por la salida de colombianos a países vecinos, así como por el desplazamiento forzoso de zonas impactadas por el conflicto armado hacia zonas urbanas. Finalmente, como se menciona en este documento, se registra la actual ola migratoria en Colombia proveniente de Venezuela, que inició en el 2015 y que ha generado la movilidad humana de 1.842.390 hasta agosto del 2021 en Colombia 6.04 millones en la región (Migración Colombia, agosto 2021).

Es importante resaltar que entre el 14 de marzo y el 10 de septiembre de 2020, más de 105.300 venezolanos (5,8% de los 1.82 millones de refugiados

Box 2. Algo de historia

Las migraciones internacionales han sido objeto de interés gubernamental y normas desde los primeros días de la vida republicana de Colombia. “En 1823 se dispuso que se promoviera “eficazmente la inmigración de extranjeros (sic) europeos y norte-americanos” (ley 13 de 1823), considerando que poblaciones numerosas constituían la base para la prosperidad y grandeza de los países. A través del resto del siglo XIX y durante buena parte del XX, se adoptaron medidas en el mismo sentido, con las que se pretendía que al país llegaran inmigrantes, fundamentalmente europeos, que contribuyeran al poblamiento del país y hasta al “mejoramiento de la raza”, y en algunos casos coyunturales, al ingreso de fuerza de trabajo asalariada” Mejía, William (2012); “Gestión migratoria laboral en Colombia a través de la historia. Así mismo, hay que recordar que durante la segunda mitad del siglo pasado, cerca de cuatro millones de colombianos migraron a Venezuela huyendo del conflicto armado interno y buscando mejores opciones para su calidad de vida.

Fuente: Disponible en: <https://www.scielo.br/pdf/remhu/v20n39/v20n39a10.pdf>

y migrantes venezolanos que se encontraban en Colombia a febrero de 2020), retornaron en gran medida debido a las medidas de aislamiento preventivo obligatorio decretadas por el Gobierno Nacional para hacer frente a la pandemia del COVID-19. No obstante, es importante mencionar que esta tendencia viene disminuyendo desde mayo del mismo año (GIFMM, 2020).

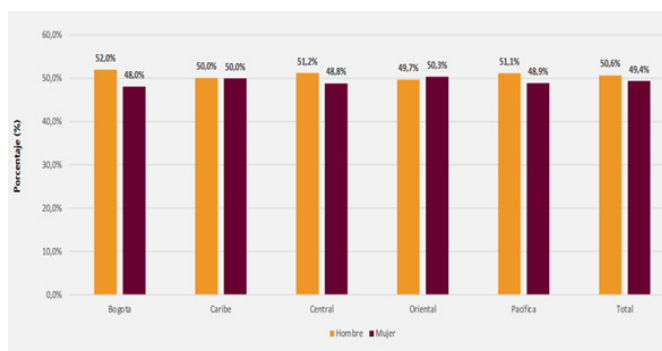
Tabla 1. Personas venezolanas en Colombia

Año	Diciembre 2016	Diciembre 2017	Diciembre 2018	Diciembre 2019	Diciembre 2020	Agosto 2021
Personas venezolanas en Colombia	53.747	403.702	1.072.432	1.771.237	1.729.537	1.842.390

Fuente: Migración Colombia

De acuerdo con la plataforma R4V existen alrededor de 4.99 millones de personas refugiadas, migrantes y solicitantes de asilo venezolanas reportadas por los gobiernos receptores de los diferentes países de la región. De acuerdo con Migración Colombia, a agosto de 2021 se encuentran 1.842.390 migrantes venezolanos, de los cuales 344.688 presentan un estatus regular, 1.182.059 están en el proceso para acogerse al estatuto temporal de protección, y 315.643 irregulares.

Gráfica 1. Sexo de la población migrante según región de residencia (octubre - noviembre de 2021)



Fuente: DANE. Pulso de la migración.

Con base en la intención de permanencia en Colombia, la población venezolana se puede categorizar en tres tipos:

i) Población pendular: aquellas personas que habitan en el lado venezolano e ingresan a Colombia para cubrir sus necesidades básicas, como la compra de alimentos, atención médica o de estudio en es-

cuelas colombianas. El gobierno colombiano emite la Tarjeta de Movilidad Fronteriza (TMF) para que la población pendular pueda permanecer en la zona fronteriza colombiana por un máximo de 7 días.

Según Migración Colombia, para el 31 de diciembre de 2020, se emitieron cerca de 5 millones de TMF.

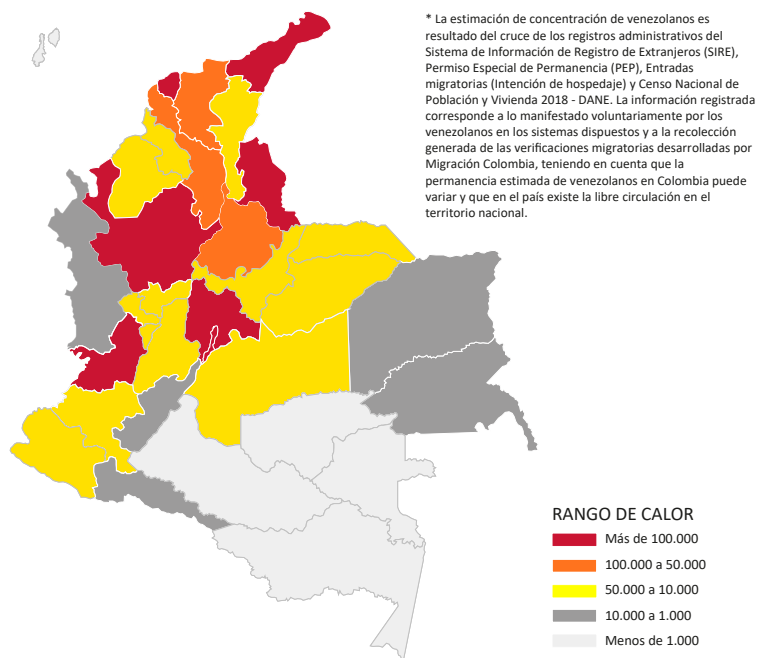
ii) Población en tránsito: se caracteriza por el ingreso a territorio colombiano, ya sea para dirigirse hacia otras regiones del país o con la intención de continuar su tránsito hacia otros países de la región como Ecuador, Perú o Chile. Para la población en tránsito, Migración Colombia otorga un Permiso de Ingreso y Permanencia de Tránsito Temporal (PIP-TT).

iii) Población con vocación de permanencia: como su nombre lo indica, es la población que busca establecerse en Colombia y se concentra en las principales ciudades del país como Bogotá, Barranquilla, Medellín, Cali y Cartagena, además de ciudades fronterizas como Cúcuta, Maicao y Riohacha.

Las personas refugiadas y migrantes de provenientes de Venezuela se encuentran ubicadas principalmente en el Distrito Capital de Bogotá (393.716), los departamentos de Antioquia (264.148) Norte de Santander (164.229), Atlántico (140.640), Valle del Cauca (131.723), Cundinamarca (122.144), La Guajira (106.749), y Santander (97.102), según cifras Migración Colombia a agosto de 2021. Es importante señalar que la DTM de noviembre de 2021 encontró que el 45% de las personas indican que su país de destino es Colombia, de estas, el 28% son hombres y mujeres de entre 20 y 29 años, 21% están entre los 10 y los 19 años y el 25% entre los 0 y 9 años. Así mismo, pone de presente que con respecto a octubre de 2021, disminuye en 6% la intención de los migrantes encuestados de permanecer en el país, aumenta un 2% la intención de dirigirse hacia Perú y un 1% hacia Ecuador, mientras que la intención de ir a Venezuela aumenta en 2% (DTM, 2021).

Según el Registro Administrativo de Migrantes Venezolanos en Colombia (RAMV), para 2018 se encontraban 26.572 indígenas, 6.150 afrodescendientes, 1.065 raizales y 207 gitanos. Esta información es relevante al momento de establecer, dentro de una política de integración, acciones diferenciales de

Ilustración 2. Venezolanos en Colombia por departamento



DEPARTAMENTO	TOTAL	%
Bogotá D.C.	393.716	21,37%
Antioquia	264.148	14,34%
Norte de Santander	164.229	8,91%
Atlántico	140.640	7,63%
Valle del Cauca	131.723	7,15%
Cundinamarca	122.144	6,63%
La Guajira	106.749	5,79%
Santander	97.102	5,27%
Magdalena	71.494	3,88%
Bolívar	66.123	3,59%
Cesar	45.121	2,45%
Arauca	33.871	1,84%
Risaralda	27.931	1,52%
Boyacá	25.237	1,37%
Casanare	19.539	1,06%
Meta	19.438	1,05%
Tolima	16.098	0,87%
Cauca	12.936	0,76%
Sucre	12.936	0,70%
Quindío	12.730	0,69%
Nariño	12.108	0,66%
Caldas	10.690	0,58%
Córdoba	10.610	0,58%
Huila	7.394	0,40%
Guainía	4.839	0,26%
Vichada	4.738	0,26%
Putumayo	3.445	0,19%
Chocó	1.189	0,06%
Caquetá	971	0,05%
Guaviare	856	0,05%
Amazonas	332	0,02%
Arch. de San Andrés y Providencia	148	0,01%
Vaupés	11	0,00%

TOTAL 1.842.390

Fuente: Radiografía venezolanos en Colombia, Migración Colombia, agosto 2021

acuerdo con las características, usos y costumbres de los individuos.

El flujo migratorio de personas de nacionalidad venezolana presenta diversos retos para las economías y capacidad institucional de los países y ciudades receptoras. En Colombia, estos retos se visibilizan en la sobrecarga de los sistemas de salud y educación de los municipios receptores de esta población, lo que ha generado en algunos casos el deterioro de las condiciones de marginalidad y de exclusión de pobladores urbanos nacionales, como son los desplazados internos, víctimas y personas en situación de pobreza.

Sin embargo, el flujo migratorio también se reconoce como un activo territorial para alcanzar la prosperidad, gracias a que esta dinámica ofrece la captación de talento humano y diversidad, que se materializa en elementos estratégicos para la innovación. Para optimizar de la migración como un activo, es indispensable apoyar a las personas en condición de movilidad humana en su integración a la sociedad receptora, que les permita potencializar su capital humano, reestructurar su capital social y acceder a su capital financiero.

Un estudio del Banco de la República de Colombia (Tribín-Urbe, 2020), encuentra que la migración potencializó el crecimiento de la economía desde su inicio constante (en 2016), tendencia que continuará el próximo año, con un aporte promedio de entre 0,18 y 0,33 puntos porcentuales (p.p.) al PIB, pero el efecto irá bajando paulatinamente y en el acumulado de 2015 y 2030 (15 años) el impacto positivo solo será de 0,14 a 0,17 p.p. El mencionado estudio también resalta que migración no tiene efectos sobre el desempleo total, pero sí sobre el desempleo de algunos subgrupos poblacionales, principalmente entre los mismos inmigrantes.

Los resultados sugieren que la migración reduce la tasa global de participación y la tasa de ocupación totales; por lo cual en la muestra total, el efecto en la tasa de desempleo es nulo. En el sector formal se encuentra que la migración no afectó significativamente el empleo ni los salarios formales. Así mismo, señala que el impacto fiscal de la migración encuentra que el costo de atender en educación y salud a la población migrante podría estar en alrededor de 0,2% y 0,4% del PIB en el corto plazo (2020-2022).

También es importante tener en cuenta que, según el Registro Administrativo de Migrantes Venezolana-



nos, el 75% de ese grupo oscila entre los 15 y los 45 años de edad, es decir, que la mayoría está en edad productiva. En un contexto de envejecimiento de la población colombiana, “la llegada de población joven integrada al sector formal seguramente contribuirá a la sostenibilidad de los sistemas de seguridad social, particularmente el pensional. Adicionalmente, los migrantes venezolanos son relativamente educados, pues más del 83% completó al menos la educación secundaria y alrededor del 20% cuenta con algún tipo de educación superior (Ortiz D., 2019), lo cual incrementa la oferta laboral calificada al servicio del desarrollo del país, impactando el crecimiento del PIB entre 0,2 y 0,3 puntos porcentuales según estimaciones Fondo Monetario Internacional (Fondo Monetario Internacional, 2020).

Por otro lado, de acuerdo a la Estrategia Regional de Integración Socioeconómica, la migración venezolana es joven, esto es mayoritariamente personas en edad de trabajar (entre los 18 y 35 años) con educación secundaria, técnica y profesional con capacidad de aportar a la comunidad de acogida (OIT & PNUD, 2021). Según dicho reporte, en los países andinos se registra una alta migración joven con educación secundaria y técnica predominantemente. La falta de medidas para catalizar este capital humano se transforma en condiciones de marginalidad para refugiados y migrantes, ya que se limita su capacidad de acceder a empleo, salud, educación, vivienda y otras necesidades fundamentales de desarrollo.

a. Perfil y situación de refugiados y migrantes venezolanos en Colombia

En este acápite se usan datos provenientes de la DTM desarrollada durante el último trimestre de 2019, y cuyo objetivo era el de generar una caracterización de las personas provenientes de Venezuela con intención de permanencia en el país; el “Pulso de la migración”, informe adelantado por el DANE en octubre de 2021 y el Monitoreo de flujos DTM a noviembre de 2021 elaborado por la OIM (OIM, 2021). De acuerdo con los resultados de la DTM, las cinco ciudades donde se identificó mayor número de población migrante proveniente de Venezuela -con intención de permanencia- en Colombia fueron: Bogotá (37,44 %), Cúcuta (9,62 %), Barranquilla (8,36 %), Cali (8,33 %) e Ipiales (5,33 %) (DTM 2020), cifras que coinciden con las reportadas por

Migración Colombia y la encuesta “Pulso de la Migración” realizada por el DANE en octubre de 2021. Con relación al lugar de procedencia, el 86% de los nacionales venezolanos entrevistados (as) durante el mes de noviembre de 2021 indican que proceden de Venezuela, destacándose que el 14% provienen de Distrito Capital, 11% de Carabobo y 9% de Aragua. En una proporción menor provienen de otros países como Perú (7%), Ecuador (5%) y Chile (1%).

Así mismo, del total de los encuestados en la DTM, sólo el 5% no cuenta con documento que acredite su identidad. En cuanto a los que sí cuentan con el permiso: el 70 % tiene Cédula de Identidad Venezolana, el 24 % tienen partida de nacimiento, el 20 % cuenta con Pasaporte Venezolano, el 9 % tienen Cédula de Ciudadanía Colombiana, el 5 % tienen Registro Civil de nacimiento colombiano, el 1 % tiene Pasaporte Colombiano y el restante 1 % reporta tener otro tipo de documento de identificación. Los grupos familiares encuestados están compuestos principalmente por hogares venezolanos 83,6%, 15,7% hogares mixtos y menos de 1% hogares colombianos. Adicionalmente, el 68% de estos hogares está con su grupo familiar en Colombia.

De conformidad con el OMV, y teniendo en cuenta la información recogida por medio de los formularios aplicados por el DNP para el registro en el Sisbén, el Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) para la población con PEP en el 2020 es del 31,1%, con un 29,6% viviendo en hacinamiento crítico; un 25,8 % de los hogares con al menos una persona que presenta bajo logro educativo; una tasa de informalidad de los hogares del 78,8 %; y una tasa de no aseguramiento en salud de los hogares del 69,9%.

Según la referida encuesta “Pulso de la migración” realizada por el DANE en octubre de 2021, el 95 % de los migrantes aseguraron que no han recibido permisos para poder ejercer su profesión, y el 58 % ocupó la mayoría de su tiempo de la semana anterior a la encuesta trabajando, el 12 % lo hizo buscando empleo. De los que están trabajando, el 66 % informó no estar afiliado al sistema de salud de Colombia. Las causas principales se relacionan con que no saben cómo hacer el proceso o que no pueden acceder a medicina subsidiada por el Estado. Sobre el nivel educativo, se identificó que el 25 % alcanzó solo la primaria, el 52% son bachilleres, el 9,9 % tiene una

acreditación como técnico o tecnólogo, y el 8 % son graduados de la universidad. El total de homologaciones de títulos profesionales en Colombia es de apenas el 7,1 %, principalmente por la falta de documentación, desconocimiento o falta de dinero.

Según la Evaluación Conjunta de Necesidades para población en destino (ECN), realizada por la Plataforma Nacional R4V en Colombia (GIFMM) en junio de 2021, el 77 % de los hogares venezolanos de personas refugiadas y migrantes encuestados carecían de acceso a salud; el 26 % de los niños y niñas no asistían a la escuela; el 24 % de los hogares se enfrentaban a inseguridad alimentaria; el 25 % consumían agua de mala calidad; el 36 % vivían en condiciones de hacinamiento; y el 31 % estaban en riesgo de desalojo debido a su incapacidad para pagar el alquiler y los servicios públicos. Los resultados de la Caracterización Conjunta de Movimientos Mixtos de la población en tránsito en 2021, por su parte, indican que un tercio de los encuestados se enfrentó a riesgos de protección durante sus viajes, incluyendo robos, violencia física y amenazas, casi el doble que en 2020.

Estatus migratorio.

Mediante el Decreto 216 de 2021 se adoptó el Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos Bajo Régimen de Protección Temporal, como un mecanismo jurídico de protección temporal dirigido a la población migrante venezolana que cumpla con las características establecidas en el artículo 4 de dicho decreto, por medio del cual se busca generar el registro de información de esta población migrante y posteriormente otorgar un beneficio temporal de regularización a quienes cumplan con los requisitos establecidos en su artículo 12, sin perjuicio de la facultad discrecional que le asiste al Gobierno Nacional en materia de relaciones exteriores. Para los anteriores efectos, se realiza un registro en el portal de la Unidad Especial Migración Colombia con información que sirve como insumo para formular y diseñar políticas públicas, así como para identificar a los migrantes venezolanos que cumplan con las condiciones establecidas en el Estatuto y quieran acceder a las medidas de protección temporal. Luego se procede a la expedición del Permiso por Protección Temporal (PPT).

A la fecha hay 1.712.171 personas registradas en el RUMV y 258.812 PPT entregados. El PPT se constituye en la “puerta de entrada” a la oferta institucional de bienes y servicios sociales y económicos para estimular la integración y la estabilización de los migrantes con vocación de permanencia. De la misma manera, es un gran paso hacia la defensa y protección de sus derechos¹².

Tabla 2. Aplicación al Permiso de Protección Temporal

PULSO DE LA MIGRACIÓN					
¿Aplicará o aplicó al Permiso de Protección Temporal?					
Sexo	Sí		No		Total
	Total personas	%	Total personas	%	
Total nacional	1.454.564	82,3%	313.256	17,7%	1.767.820
Hombres	707.323	80,8%	168.146	19,2%	875.469
Mujeres	747.241	83,7%	145.110	16,3%	892.351

Fuente: DANE – EPM octubre de 2021

Según la bitácora migratoria de la Universidad del Rosario de febrero de 2022 (Bitácora Migratoria, 2022) la implementación de estrategias masivas de atención y entrega del Permiso por Protección Temporal (PPT) ha dinamizado los resultados del Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos (ETPV): i) 1.917.395 finalizaron el RUMV; ii) 1.258.637 con registro biométrico realizado; iii) 616.114 PPT aprobados; iv) 444.991 PPT entregados. También señala que han sido otorgados 616.114 PPT, de los cuales se han entregado 444.991 a los beneficiarios, “aún lejos de la meta de 1.800.000 que el gobierno nacional se ha propuesto para agosto de 2022”. Sin embargo, a febrero de 2022, existen 1.491.750 de citas agendadas para el registro biométrico y 1.258.637 venezolanos que ya han cumplido con este requisito.

A continuación, se presenta información sobre el acceso a oportunidades y servicios por parte de la población refugiada y migrante:

Salud

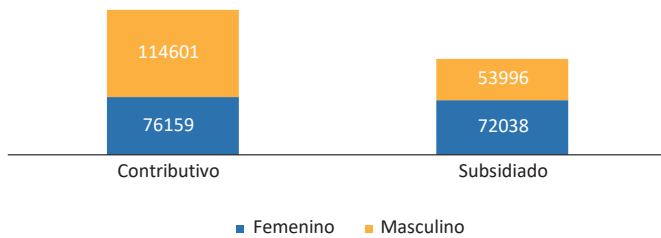
Según cifras del Ministerio de Salud con corte al mes de agosto de 2020, el Sistema General de Seguridad Social en Salud – SGSSS, reporta la afiliación total de 316.794 migrantes venezolanos con Permiso Especial de Permanencia PEP, de los cuales: 260.721 (82%) se encuentran en estado activo y 56.073 (18%) se encuentran en estado retirado/desafiliado. Del total de afiliados activos en el Régimen Contributivo, el 40% de los afiliados son mujeres y el 60% son

¹²De acuerdo con la encuesta aplicada por Migración Colombia en octubre de 2019 para la renovación del PEP I, los principales beneficios obtenidos de este permiso para los portadores fueron: 1. Trabajar; 2. Afiliarse al Sistema de Seguridad Social; 3. Acceder a servicios de urgencias en salud; 4. Contratos de arrendamiento para vivienda y otros; y 5. Apertura de cuentas de crédito o ahorro. Fuente OMV; Ob.Cit.

hombres. En el Régimen Subsidiado la situación es contraria, el 60% de las afiliadas son mujeres y el 40% son hombres. Entre el 1 de noviembre de 2017 y el 7 de septiembre de 2021 se inscribieron en el Sisbén 187.572 personas con Permiso Especial de Permanencia (PEP), que conformaban 20.715 hogares. De estas, el 51% son mujeres y el 48% hombres. El rango de edad con mayor número de registros es de 25 a 29 años, con 35.040 registros representando el 18% del total (OMV, 2021).

En cuanto a la población de acogida y de acuerdo a la Encuesta Nacional de Calidad de Vida 2019, el 92,8% de los colombianos se encontraban afiliados al Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS), de los cuales el 48,4% manifestaron contar con afiliación gracias al régimen contributivo y el 51,3% mediante régimen subsidiario. Así mismo, no se observan brechas significativas en cuanto al acceso al SGSSS entre las áreas urbanas (92,3%) y rurales (94,3%). Sin embargo, se evidencia una diferencia significativa en el tipo de régimen sobre el cual la población accede al sistema de salud en zonas rurales con un 83,2% de personas afiliadas al régimen subsidiario, frente a un 41% en zonas urbanas.

Gráfica 2. Afiliados con PEP al SGSSS según sexo agosto 2020



Fuente: elaboración propia según cifras de la Base de Datos Única de Afiliados – BDUA

Los cotizantes a pensiones con documento PEP han venido en aumento desde el año 2017, según la base de datos de la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes (PILA) con corte a julio de 2020, se registra un total de 68.945 venezolanos afiliados. En la siguiente gráfica se detalla la evolución en los últimos 4 años, con crecimiento sostenido y con una disminución de cerca del 17% entre marzo y abril del 2021, muy seguramente asociada a la pérdida de empleos producto de la pandemia, sin embargo, las cifras están de nuevo en aumento desde el mes de mayo.

Adicionalmente, de las personas refugiadas y migrantes venezolanas registradas, 16.812 reportaron padecer enfermedades crónicas como hipertensión (9.980), diabetes (3.334), cáncer (467), enfermedad pulmonar (5.002), alteración de la salud mental (1.074), enfermedad del corazón (2.827) y otro tipo de afecciones (13.379). Con relación a las enfermedades infectocontagiosas, dentro del registro hay 202 personas con tuberculosis, 225 con enfermedades de transmisión sexual y 41 con Virus de la Inmunodeficiencia Humana (VIH).

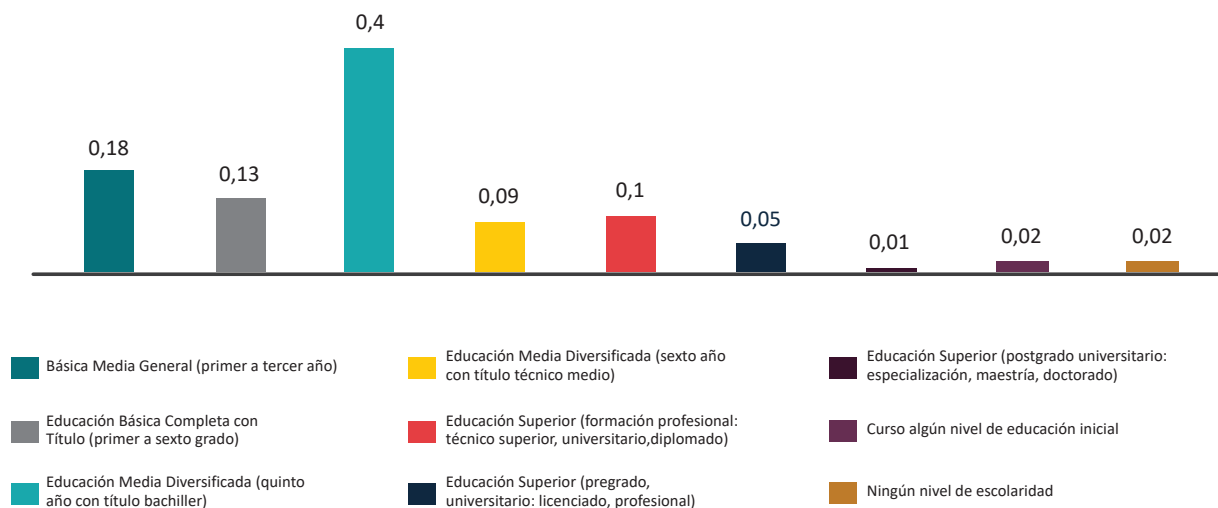
Para el 2020, según el citado informe del Observatorio Colombiano de Migración desde Venezuela (OMV), el 73,2% no tenía aseguramiento y el 5,5% no tenía acceso a servicios de salud dada una necesidad. De otra parte, la tasa de embarazo adolescente fue de 29,7%.

En cuanto a la población de acogida, se registra que el 25% de la población sufre de hipertensión (Acta Médica Colombiana, 2019), 3 de cada 100 personas (MinSalud, 2020) sufren de diabetes (sin embargo, se estima que este número asciende hasta 1 por cada 10 habitantes por déficit de diagnóstico de esta enfermedad), 182 de cada 100.000 habitantes (MinSalud, 2021) sufren de cáncer, 70.299 (MinSalud, 2020-2021) sufren anualmente de enfermedades pulmonares y finalmente, de acuerdo a información del DANE, de las 242.609 muertes registradas en 2019, 55.000 fueron causadas por enfermedades cardiovasculares.

Educación

Durante el 2019 se matricularon en Colombia más de 202.200 niñas y niños venezolanos (aproximadamente el 2% del número total de estudiantes), principalmente en entidades territoriales certificadas en educación, en su mayoría en las ciudades de Bogotá (29.124), Medellín (14.054), Cúcuta (9.779), Norte de Santander (9.504) y Barranquilla (7.947). Para el inicio del año escolar 2020, se registraba un aumento del 79% en la matrícula de migrantes y refugiados con relación al año anterior. Es importante resaltar que la mayoría de los refugiados y migrantes registrados cuentan con un nivel de escolaridad básica secundaria (221.213), seguidos por básica primaria (79.485), universitario (42.113), técnico-tecnólogo (26.680) y por último posgrado (1.520). No hay in-

Gráfica 3. Nivel de escolaridad



Fuente: elaboración propia a partir del análisis de datos del DTM (OIM, 2020)

formación disponible para 23.550 de las personas registradas. De los 118.709 niños, niñas y adolescentes registrados, 33.107 se encuentran estudiando.

De conformidad con el OMV para el 2020 en materia de educación, de las personas entre 5 y 16 años inscritas con PEP en el Sisbén, el 83% estaba estudiando. No obstante, el 25,8% de los hogares inscritos tenía al menos una persona mayor de 15 años con bajo logro educativo y el 2,7% del total presentaba analfabetismo.

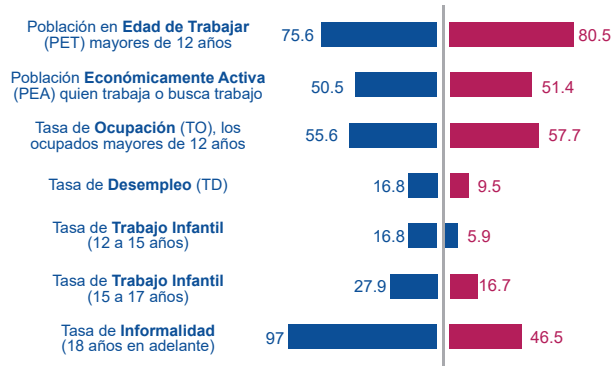
En cuanto a la población de acogida, es importante resaltar que para el periodo 2019, la tasa de deserción escolar registrada por el Ministerio de Educación era del 3,08%. Se estima que a causa del COVID-19, esta tasa se ha incrementado en un 1,1% para el 2020 (aproximadamente 100.000 NNA) siendo las principales causas de deserción escolar la situación socioeconómica de los hogares, así como el acceso a tecnologías (computador, tablet, celular) e internet.

Empleo y medios de vida

Mientras la informalidad en Colombia es cercana al 50%, en la población migrante llega a rondar cifras cercanas al 97%, lo cual puede producir mayor presión sobre el sistema de seguridad social colombiano (DTM, 2020). La siguiente ilustración muestra una comparación del perfil laboral de la población migrante venezolana versus el perfil laboral de la

población colombiana, que fue construida tomando como base los datos de la DTM y de la Gran Encuesta Integrada de Hogares - GEIH.

Gráfica 4. Perfil laboral de la población migrante venezolana y la población colombiana



Fuente: Organización Internacional para las Migraciones (OIM). (2020). Encuesta DTM Vocación de Permanencia en Colombia.

Adicionalmente, la DTM encuentra que aproximadamente el 87% de las personas encuestadas vive con menos de un salario mínimo legal vigente (\$877.800 COP, equivalente a USD 256). El 12% tiene un ingreso promedio mensual entre 1 y 2 salarios mínimos (el ingreso promedio en Colombia es 1,13 millones

COP, equivalente a USD 310) y el 1% tiene el doble del salario mínimo al mes. El 71% de los encuestados tiene dependientes económicos y el 29% no tiene. El 86% de los encuestados tiene entre 1 y 4 dependientes económicos y el 14% tiene más de 5. Así mismo, es importante mencionar que el 76% de los encuestados informó que la razón principal para salir de Venezuela fue la situación económica, el 10% lo hizo por falta de alimentos, mientras que el 7% adujo otras razones no especificadas, el 4% salió por razones políticas, el 2% tuvo una oferta de trabajo y el 1% emigró para reunirse con familiares.

De acuerdo con cifras del Ministerio del Trabajo, a septiembre de 2020 se han tramitado 11.023 solicitudes de Permisos Especial de Permanencia para el Fomento de la Formalización, de las cuales se han generado un total de 5.134 PEPFF.

Según el OMV, el número de personas venezolanas registradas en el Servicio Público de Empleo en el primer semestre del 2020 fue de 12.977; agrega además que la tasa de informalidad de esta población para 2020 fue de 78,8% y la de desempleo de larga duración (por más de 12 meses) de 14,2%.

Vivienda

Respecto a la vivienda, la DTM establece que el 86% de los encuestados acceden a vivienda en arriendo,

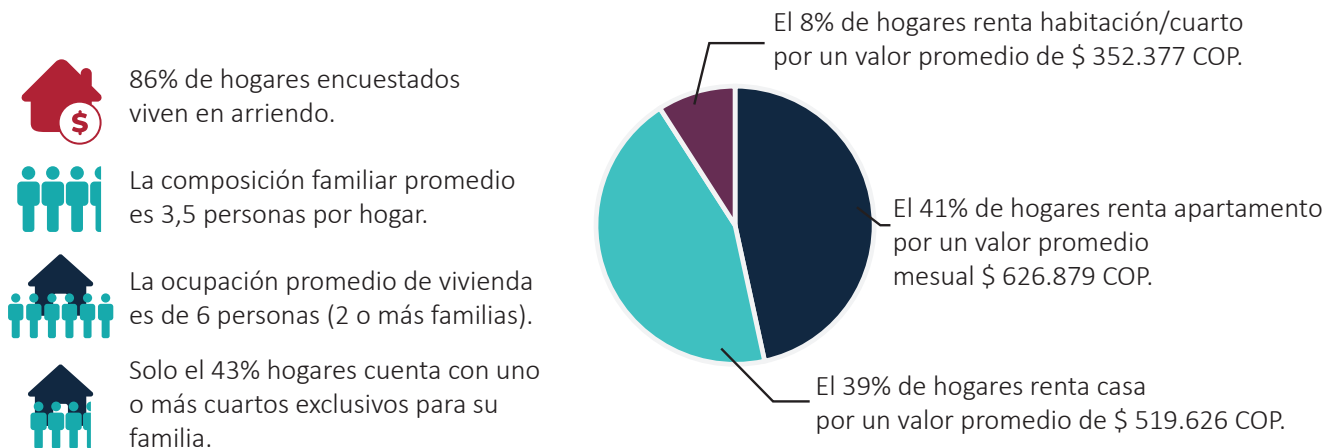
el 41% vive en un apartamento y paga en promedio un valor de alquiler de COP \$626.879 (equivalente a alrededor de USD 175), el 39% vive en una casa y paga en promedio un alquiler de COP \$519.626 (equivalente a alrededor de USD 145) y el 8% de los encuestados vive en inquilinato (cuarto o habitación) pagando en promedio un valor de alquiler de COP \$352.377 (equivalente a alrededor de USD 97). Esto indica que, en promedio, los encuestados gastan alrededor del 57% de sus ingresos en acceso a vivienda, condición que compromete su capacidad de satisfacer otras necesidades básicas.

Estos datos se pueden contrastar con los resultados de la Encuesta de Calidad de Vida (ECV) 2019 a nivel nacional que señala que el porcentaje de hogares propietarios de vivienda (considerando a quienes la están pagando y quienes ya terminaron de hacerlo) fue 46,1%, mientras que el de arrendatarios fue de 35,7% y el de ocupantes con permiso del propietario de 14,1%. Así mismo, de acuerdo al Fedelonjas y el Centro Nacional de Estudios para la Construcción (CENAC), el costo promedio de arriendo alcanza entre el 20,7% y el 21,1% de los ingresos de los estratos socioeconómicos más bajos y de entre el 14,3 y el 15,6% para los estratos más altos.

Por otro lado, los encuestados reportaron que, en promedio, su grupo familiar se compone por 3.5 personas y que en la misma unidad habitan 6. Esto

Gráfica 5. Condiciones de acceso a vivienda por comunidades refugiadas y migrantes venezolanas

Acceso a vivienda por comunidades refugiadas y migrantes venezolanas



Fuente: Elaboración propia con información de la Encuesta DTM Vocación de Permanencia en Colombia 2020.

quiere decir que el 43% de hogares tiene más de un cuarto de uso exclusivo para su grupo familiar, mientras que los restantes se encuentran en condición de hacinamiento. En contraste, de acuerdo al CNPV 2018, 14,28% de la población de Colombia se encuentra en condición de hacinamiento.

Finalmente, se presentan desalojos de viviendas sin contar con el debido proceso y vulnerando los derechos de los migrantes. De acuerdo a la plataforma regional R4V, la región andina presenta altos índices de desalojos a población refugiada y migrante de origen venezolano, y afirmó que el 73,7% de contratos son arreglados de manera verbal. En Colombia, la población refugiada y migrante venezolana accede a vivienda en arriendo con contrato escrito en tan sólo el 11,8% de las ocasiones, contrato verbal en un 78,1%, sin contrato de arriendo en un 8,3% y el resto mediante otro tipo de acuerdo. Los contratos verbales se asocian con menor seguridad en la tenencia de viviendas, consecuentemente, produciendo conflicto entre las partes y poniendo en alta vulnerabilidad a estas comunidades. A nivel regional, el 60% de las personas con contrato verbal fueron desalojadas durante la pandemia, frente a un 30% de desalojos para personas con contrato escrito, el 75% de estos desalojos han sido iniciados por los propietarios de los inmuebles y un 75% de los desalojos registrados no han contado con la participación de autoridades locales.

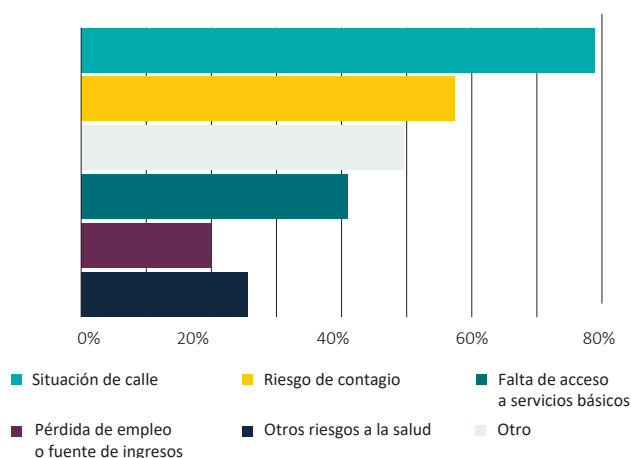
En Colombia se reporta un 69,50% de hogares venezolanos encuestados (R4V, Encuesta regional de desalojos de las personas refugiadas y migrantes de Venezuela, 2021) que han recibido notificaciones de desalojos, sobre los cuales los principales impactos generados por este serían situación de calle, riesgo de contagio frente al COVID-19, déficit de acceso a servicios básicos, otros riesgos para la salud y pérdida de empleo o fuente de ingresos.

Bienestar familiar

Según el OMV, entre el 1° de enero de 2015 y el 31 de julio de 2020 el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) registró un total de 294.177 niños, niñas y adolescentes (NNA), jóvenes y sus familias migrantes provenientes de Venezuela, beneficiarios/as de atenciones en prevención. En el primer semestre de 2020 se registraron 91.790 beneficiarios/as, de los que la mayoría estaban entre los 0 y 4 años con 81.929 registros, representando el 89,2% del total. El mayor número de beneficiarios fueron atendidos por el área misional Primera Infancia.

Según la misma fuente, durante el periodo entre el 1° de enero de 2015 y el 31 de marzo de 2021, ingresaron 7.301 personas venezolanas en Proceso Administrativo de Restablecimiento de Derechos (PARD). De ese total, el 42% fueron hombres y el 57,9% mujeres; y la mayoría tenían entre 12 y 17 años, con 2.792 registros. Entre 2019 y 2020, el número de personas venezolanas que ingresaron en PARD aumentó en un 26,1%, con 2.761 beneficiarios en el 2020. El principal motivo de ingreso al proceso para ese año fue omisión o negligencia, con 661 personas ingresadas.

Gráfica 6. Principales impactos de desalojos a población venezolana en Colombia



Fuente: Elaboración propia con información de la Encuesta regional de desalojos de las personas refugiadas y migrantes de Venezuela, Plataforma R4V, febrero 2021.

2.4. Marco institucional y políticas nacionales para la recepción e integración de comunidades refugiadas y migrantes

a. Marco Normativo Internacional

Colombia posee una sólida arquitectura jurídica para la recepción e integración de refugiados y migrantes. El país ha ratificado los siguientes tratados internacionales, en algunos casos se detalla la respectiva ley que los incorpora al ordenamiento:



- Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, Ginebra, 28 de julio de 1951. Ley 35 de 1961.
- Convenios Internacionales del Trabajo, adoptados por la Conferencia Internacional del Trabajo en las Reuniones 14ª (1930), 23ª (1937), 30ª (1947), 40ª (1957) y 45ª (1961). Ley 23 de 1967.
- Convención de Viena sobre Relaciones Consulares, suscrita el 24 de abril de 1963. Ley 17 de 1971.
- Convención Americana sobre Derechos Humanos “Pacto de San José de Costa Rica”, firmado en San José, Costa Rica, el 22 de noviembre de 1969. Ley 16 de 1972
- Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial. Ley 22 de 1981.
- Declaración de Cartagena sobre Refugiados, noviembre de 1984.
- Convención Internacional sobre la Protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y sus familiares, Ginebra, 18 de diciembre de 1990. Ley 146 de 1994,
- Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura. Lima, 12 de septiembre de 1985. Ley 409 de 1997.
- Decisión 545 de la CAN de junio de 2003.
- Decisión 583 de la CAN Sustitución de la Decisión 546. Mayo de 2004.
- Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, Ley 985 de 2005.
- Convención sobre el Estatuto de los Apátridas” y la “Convención para reducir los casos de Apatridia”. Ley 1588 de 2012.

Adicionalmente, en los Anexos 1, 2, 3 y 4, se hace mención de los instrumentos jurídicos del orden

nacional y la organización institucional en materia de migración que el Estado colombiano ha venido promulgando conforme las cambiantes dinámicas migratorias del país, y ajustadas a las necesidades de la población migrante, sumado a la situación actual de COVID-19.

Por otra parte, el Proceso de Quito sobre la Movilidad Humana de nacionales venezolanos en la región como instancia multilateral, establecido tras la declaración de Quito en septiembre de 2018, surge de la necesidad de aunar esfuerzos entre los países de América Latina, como: Argentina, Brasil Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México, Panamá, Paraguay, Perú y Uruguay, con el objetivo de intercambiar información y articular la coordinación regional a la crisis migratoria venezolana sin carácter obligatorio, pero sí con el compromiso y apoyo de todos los ciudadanos venezolanos refugiados y migrantes.

En 2015, los grandes movimientos de personas refugiadas y migrantes condujeron a la adopción de la Declaración de Nueva York y al desarrollo del Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular (GCM), así como del Pacto Mundial sobre los Refugiados (GCR), disposiciones a las que se les hace seguimiento de avance en los foros subsiguientes. Este mecanismo se incorporó en 2018 al Foro Global sobre Migración y Desarrollo (FGMD). Para el foro de 2020, los alcaldes fueron llamados a establecer políticas y programas concretos en seis áreas de acción clave, directamente relacionadas con los ODS: gobernanza de la migración, oportunidad económica, resiliencia climática, acceso a los servicios esenciales, inclusión y cohesión social y grupos vulnerables (Foro de alcaldes sobre Movilidad Humana, Migración y Desarrollo, 2020).

b. La Política Nacional de atención a migrantes

Teniendo en cuenta la reciente migración de ciudadanos venezolanos, el Consejo Nacional de Política Económica y Social –CONPES– en el documento No. 3950 de 2018, implementó estrategias de atención en salud, educación, primera infancia, infancia y adolescencia, trabajo, vivienda y seguridad, y buscó la articulación de la institucionalidad existente y la definición nuevas instancias para la atención de la población refugiada y migrante desde Venezuela en un lapso de tres años. El CONPES identificó que

el costo de atención a los migrantes hasta 2021 es de 422.779 millones de pesos, financiado por diferentes entidades de orden nacional. Dentro de las líneas de acción de las estrategias para la atención e integración de la población migrante desde Venezuela contempladas en el CONPES 3950 de 2018 se encuentran:

- Identificar las necesidades de oferta para prestación de servicios en territorios afectados por el fenómeno migratorio a través de la realización de diagnósticos.
- Brindar asistencia técnica para aumentar la afiliación al sistema de salud de las personas migrantes regulares y retornados procedentes de Venezuela, y el seguimiento de las atenciones a personas migrantes irregulares.
- Mejorar la capacidad de respuesta en salud pública de los territorios y comunidades de acogida a través de talleres para el personal de las entidades territoriales, y así detectar enfermedades de interés para la salud pública de forma más eficiente y efectiva en población migrante y de esta manera contener brotes en la población.
- Mejorar los procesos de convalidación de grados y títulos.
- Fomentar competencias socioemocionales para la adaptación académica y socioemocional de los estudiantes migrantes, protección integral y restablecimiento de derechos de las NNA y las familias, en el proceso de migración y en el asentamiento territorial.
- Prestar atención en el marco de la garantía de los derechos e integración de las NNA y familias migrantes desde Venezuela.
- Facilitar acceso a servicios de atención humanitaria.
- Priorizar la implementación de proyectos de agua potable y saneamiento básico en los municipios fronterizos con enfoque diferencial.
- Reducir las barreras para el acceso al mercado laboral formal a través de certificaciones del SENA (Servicio Nacional de Aprendizaje).
- Apoyar al emprendimiento y desarrollo empresarial con ayuda de la realización de un inventario de programas del nivel nacional, que se ajusten a las necesidades identificadas, para determinar requisitos de acceso y las necesidades de recursos adicionales que permitan atender esta población en procesos de emprendimiento y desarrollo empresarial.
- Implementar el Registro Único de Trabajadores Extranjeros en Colombia (RUTEC).
- Creación de una ruta de atención para la población con autorreconocimiento étnico.
- Fortalecimiento de las capacidades de atención a la población retornada con el fortalecimiento de los Centros de Referenciación y Oportunidad para el Retorno (CRORES) en 10 departamentos.
- Prestar atención a las migrantes víctimas que provienen desde Venezuela en el marco de la Ley 1448 de 2011.
- Identificación, prevención y mitigación de conflictividades sociales en primer lugar a través de la caracterización de las dinámicas que afectan la seguridad y la convivencia en las que se encuentre alguna relación con la llegada de migrantes, así como campañas de sensibilización en las zonas más afectadas por el fenómeno migratorio.
- Formulación de una estrategia contra la trata de personas.
- Formulación de una estrategia contra el contrabando de combustibles como economía ilegal.
- Formulación de una estrategia de comunicación de la oferta institucional y mecanismo de articulación y gobernanza para la atención e integración del fenómeno migratorio.



- Formulación de mecanismos de flexibilización migratoria para la integración de la población migrante desde Venezuela.
- Identificación de alternativas de financiación para atender el fenómeno migratorio.

De la misma manera, existen normas de reciente expedición en materia migratoria:

Ley 2136 de 2021, por medio de la cual se establecen las definiciones, principios y lineamientos para la reglamentación y orientación de la Política Integral Migratoria del Estado Colombiano - PIM, y se dictan otras disposiciones.

Decreto 1067 de 2015, por medio del cual se expide el Decreto Reglamentario Único del Sector de Relaciones Exteriores.

Ley 1465 de 2011, por la cual se crea el Sistema Nacional de Migraciones y se expiden normas para la protección de los colombianos en el exterior.

Decreto 1239 de 2003, por el cual se crea la Comisión Nacional Intersectorial de Migración.

Decreto 3355 de 2009, por medio del cual se modifica la estructura del Ministerio de Relaciones Exteriores y se dictan otras disposiciones.

Decreto 4976 de 2011, Por medio del cual se reglamenta el “Fondo Especial para las Migraciones” del Sistema Nacional de Migraciones y se dictan otras disposiciones.

c. Mecanismos de regularización migratoria

El principal instrumento para la regularización del estatus migratorio lo constituye el Permiso Especial de Permanencia. Sin embargo, los demás instrumentos (visas, permiso de ingreso y permanencia, permiso especial de permanencia, tarjeta de movilidad fronteriza, etc.), continúan vigentes mientras no hayan expirado.

- **Visas (Resolución 6045 de 2017)**

Mediante esta resolución se establecen los tipos de visa, el alcance y particularidades de cada tipo de

visa, así como las condiciones, requisitos y trámites para solicitud, estudio, decisión, cancelación y terminación.

- **Tipos de visas:**

- o Visa de visitante o visa tipo “V”
- o Visa de migrante o visa tipo “M”
- o Visa de residente o visa tipo “R”

- Permiso de Ingreso y Permanencia.
- PT. PID y POA.
- Permiso Temporal de Permanencia.
- Autorización de Tránsito Fronterizo.
- Tarjeta de Movilidad Fronteriza.

Permiso Especial de Permanencia

El Permiso Especial de Permanencia (PEP) permite “permanecer temporalmente en condiciones de regularidad migratoria y acceder a la oferta institucional en materia de salud, educación, trabajo y atención de niños, niñas y adolescentes en los niveles nacional, departamental y municipal, sin perjuicio de los requisitos establecidos en el ordenamiento jurídico colombiano para el ejercicio de las actividades reguladas,” según Migración Colombia (Migración Colombia, Permiso Especial de Permanencia, 2021).

- **Resolución 5797 del 25 de julio de 2017.** Otorga el permiso especial de permanencia a personas cuyo ingreso se realizó de manera regular con pasaporte y que se encontraban en territorio nacional el 28/07/2017, no tener antecedentes judiciales a nivel nacional e internacional y/o no tener una medida de expulsión o deportación vigente. Periodo de otorgamiento: entre el 3 de agosto de 2017 y el 31 de octubre de 2017, con una vigencia de hasta dos años.
- **Resolución 0740 del 5 de febrero de 2018.** Mediante el cual se hizo una extensión del PEP, bajo los mismos requisitos, pero ampliando a aque-

llas personas que se encontraran en territorio nacional hasta el 02/02/2018. Periodo de otorgamiento del PEP: 7 de febrero de 2017 hasta el 7 de junio de 2018.

- **Resolución 6370 del 01 de agosto de 2018.** Mediante Decreto 0542 de 2018, el gobierno nacional instauró el Registro Administrativo de Migrantes Venezolanos (RAMV), cuyo diseño e implementación le correspondió a la Unidad Administrativa Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD) y posteriormente se emitió el Decreto 1288 de 2018, mediante el cual se garantizaba el acceso al PEP. La Resolución 6370 de 2018 reglamenta el PEP para las personas inscritas en el Registro Administrativo de Migrantes Venezolanos (RAMV), cuyo periodo de otorgamiento fue hasta el 21 de diciembre de 2018.
- **Resolución 10064 del 3 de diciembre de 2018.** Amplía el periodo de vigencia para el otorgamiento del PEP - RAMV hasta el 21 de diciembre de 2018.
- **Resolución 10677 del 18 de diciembre de 2018.** Se establece nuevo término para acceder al Permiso Especial de Permanencia (PEP), creado bajo Resolución 5797 del 2017, cuyo requisito era estar en el país antes del 17 de diciembre de 2018. Periodo de otorgamiento: 27 de diciembre de 2018 al 27 de abril de 2019.
- **Resolución 2540 del 21 de mayo de 2019.** Creación del PEP para nacionales venezolanos miembros de las Fuerzas Armadas y Policiales de la República Bolivariana de Venezuela, que se encontraran en territorio colombiano al momento de la firma del “Memorando de Entendimiento entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República Bolivariana de Venezuela sobre un esquema de atención para miembros de las Fuerzas Armadas y Policiales de Venezuela en territorio colombiano”, suscrito en Bogotá, D. C., el día 13 de mayo de 2019. Periodo de otorgamiento: 24 de mayo de 2019 al 22 de julio de 2019.
- **Resolución del 28 de mayo de 2019.** Renovación del PEP otorgado entre el 3 de agosto del 2017 y el 31 de octubre de 2017. Periodo de otorgamiento: 4 de junio al 30 de octubre de 2019.
- **Resolución 3548 del 3 de julio de 2019.** Se crea el Permiso Especial Complementario de Permanencia (PECP), dirigido a aquellas personas que habiendo solicitado el reconocimiento de la condición de refugiado entre el 19 de agosto de 2015 y el 31 de diciembre de 2018, les haya sido rechazada su solicitud o negado el reconocimiento como refugiado mediante acto administrativo.
- **Resolución 740 del 5 de febrero de 2018.** Se establece un nuevo término para acceder al PEP según lo establecido en la Resolución 5797 de 2017, cuyo periodo de otorgamiento fue entre el 23 de diciembre de 2017 al 6 de junio de 2020.
- **Resolución 0240 de 23 de enero de 2020.** Se establece un nuevo término para acceder al PEP según lo establecido en la Resolución 5797 de 2017, cuyo periodo de otorgamiento fue entre el 29 de enero de 2020 y el 29 de mayo de 2020.
- **Decreto 117 de 2020.** Se crea el Permiso Especial de permanencia para el fomento de la formalización (PEPFF), como un mecanismo excepcional y transitorio dirigido a facilitar la regularidad migratoria que requiere contar con una oferta de contratación laboral o de prestación de servicios, por parte de un contratante. Periodo de otorgamiento: 3 de febrero de 2020 hasta la fecha de finalización de contrato.
- **Resolución 1667 de 2 de julio de 2020.** Renovación del PEP-RAMV. Periodo de otorgamiento: 2 de julio de 2020 hasta un día antes del vencimiento del PEP-RAMV.
- **Resolución 2185 del 28 de agosto de 2020.** Renovación del PEP otorgado entre 3 de agosto y el 31 de octubre de 2017, así como el otorgado entre el 7 de febrero el 7 de junio de 2018.
- **Resolución 2502 del 23 de septiembre de 2020.** (vigente) Se implementa un nuevo término para acceder al PEP, para venezolanos que estén en



territorio nacional hasta el 31 de agosto de 2020. Periodo de otorgamiento del PEP: 15 de octubre de 2020 al 15 de febrero de 2021.

Estatuto Temporal de Protección para la población venezolana en Colombia (ETP)

Como ya se señaló anteriormente, el 8 de febrero de 2021 el Gobierno de Colombia anunció la creación del Estatuto Temporal de Protección (“ETP”) para la población venezolana en Colombia, que beneficiará a los más de 1.7 millones de venezolanos en el país. El Estatuto Temporal de Protección les permitirá acceder a servicios esenciales, entre ellos el sistema nacional de salud y los planes de vacunación contra el COVID-19. La regularización es fundamental para alcanzar soluciones a largo plazo, como el acceso al mercado laboral, lo que a su vez permitirá disminuir la dependencia de las personas de la asistencia humanitaria, además de contribuir a la recuperación socioeconómica del país tras el COVID-19.

El ETP resalta la vocación del Estado colombiano de brindar una respuesta pragmática a las necesidades de protección internacional de la población venezolana, así como cubrir sus necesidades básicas y garantizar el acceso a derechos fundamentales. En palabras del Alto Comisionado del ACNUR, la medida anunciada representa el hito regional más importante para la protección de personas desplazadas desde la adopción de la Declaración de Cartagena sobre Refugiados en 1984 (Declaración de Cartagena, 1984), al tiempo que se reconoce el espíritu humanitario y de protección de derechos humanos que conforman el ETP. De igual forma, el ETP contribuirá a aliviar la presión generada sobre el procedimiento de determinación de la condición de refugiado, que se ha visto impactado por el incremento continuado de las solicitudes.

Las causas que han generado este movimiento mixto a gran escala de millones de personas venezolanas persisten y no se prevé un cambio fundamental de las circunstancias en el corto plazo. Por ello, en el diseño y posterior implementación del ETP continuará siendo necesario garantizar el respeto a los principios fundamentales del derecho internacional de refugiados y del derecho internacional de los derechos humanos.

Entre estos principios destaca el acceso al territorio y al derecho a buscar y recibir asilo, a través de un procedimiento justo y eficiente para determinar la condición de refugiado, ya sea de manera individual o grupal. En contextos de movimientos mixtos a gran escala, los procedimientos de asilo se complementan con los regímenes de protección temporal y brindan protección a personas con necesidades específicas que requieran una respuesta individualizada, como en el caso de los niños, niñas, adolescentes, personas con discapacidad, personas sobrevivientes o en riesgo de violencia sexual y de género, adultos mayores, y otros grupos con vulnerabilidades específicas que se vieron forzados a huir de Venezuela e ingresar a Colombia debido a la existencia de persecución, amenazas a la vida, libertad, seguridad u otras formas de violencia, que puedan motivar el ingreso al territorio (colombiano) de forma irregular.

El ETP también exige salvaguardar los principios de no devolución, no sanción por ingreso o permanencia irregular, no discriminación, la protección de datos personales y la confidencialidad. El ETP refleja los principios de cooperación internacional y responsabilidad compartida, consagrados en la Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes de 2016, el Pacto Mundial sobre los Refugiados de 2018, y reafirmados en el Foro Mundial sobre los Refugiados de 2019.

2.5. Marco institucional y políticas nacionales urbanas para la promoción de la cohesión social

Colombia cuenta con una serie de instrumentos institucionales, jurídicos, socioeconómicos y culturales, que pueden potenciarse y utilizarse para favorecer la integración de comunidades de acogida que presentan déficits importantes de acceso a derechos, así como de la comunidad refugiada y migrante con vocación de permanencia. A continuación, se mencionan algunos de ellos.

a. La organización territorial al servicio de la integración y el desarrollo social

Política y administrativamente, Colombia es un Estado organizado en forma de república unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales (Constitución Política de Colombia, 1991). Cuenta con tres niveles de gobierno: nacional, de-

partamental (32) y municipal (1.123). También existen distritos como entidades administrativas especiales debido a su importancia nacional, tales como Bogotá, Cartagena de Indias, Barranquilla, Santa Marta, Buenaventura, Mompox, Riohacha, Turbo, Santiago de Cali y Tumaco, así como entidades territoriales indígenas y territorios colectivos de comunidades negras. Para la prestación de servicios y la ejecución de determinadas acciones, se pueden organizar en “esquemas asociativos” (establecidos en la Ley 1454 de 2011), como es el caso de las áreas metropolitanas (regidas por la Ley 1625 de 2013), conformadas de común acuerdo por municipios conurbados y el “municipio núcleo” de mayor tamaño poblacional y económico.

El concepto de descentralización con “autonomía de las entidades territoriales”, resulta fundamental para entender las capacidades, los recursos y las coordinaciones multinivel necesarias para la atención de la integración socioeconómica y espacial de comunidades y territorios con algún nivel de segregación y marginalidad. La Constitución Política en su artículo 311 define al municipio como entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado, a la cual “le corresponde prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes...”. En desarrollo de este mandato existen más de 250 leyes, 570 decretos-leyes y una amplia reglamentación normativa y jurisprudencial. Su gobierno está a cargo del alcalde (jefe de la administración pública local) y el Concejo (cuerpo colegiado de carácter normativo y con funciones de control político), elegidos por voto popular y un personero municipal encargado del control disciplinario, la promoción del control social de la gestión pública, y de la guarda de los derechos humanos. Existen 7 categorías de municipios según su población, ingresos corrientes de libre destinación, situación geográfica, necesidades básicas insatisfechas, e índice de importancia económica, que se presentan en la tabla 3.

La ley 2028 de 2021 crea la categoría de “ciudades capitales” y les determina un régimen especial que se orienta bajo los lineamientos y los procesos de ordenamiento territorial y urbano que optimicen la implementación de los instrumentos de gestión,

Tabla 3. Criterios para categorización de municipios en Colombia

Categoría	Rango población	Ingresos corrientes libre destinación en SMMMLV	% máx. gastos funcionamiento
Especial	500.001 a 999.999.999	400.001 a 999.999.999	50%
Primera	100.001 a 500.000	100.001 a 400.000	65%
Segunda	50.001 a 100.000	50.001 a 100.000	70%
Tercera	30.001 a 50.000	30.001 a 50.000	70%
Cuarta	20.001 a 30.000	25.001 a 30.000	80%
Quinta	10.001 a 20.000	15.001 a 25.000	80%
Sexta	0 a 10.000	0 a 15.000	80%

Fuente: Contraloría General de la Nación, CIRCULAR EXTERNA No. 002, 1 de octubre de 2020.

planificación y financiación, con el fin de garantizar el uso racional, equitativo, productivo y sostenible del territorio, en armonía con los objetivos de desarrollo humano, social, económico y ambiental, y con el marco normativo del Sistema de Ciudades de Colombia.

Las funciones y competencias de los municipios están determinadas principalmente en las leyes 136, 715, 1176 y 1551, orientadas a garantizar el acceso a los derechos económicos, sociales y culturales, en particular, la educación, la salud, los servicios públicos y saneamiento básico, la vivienda, el emprendimiento económico generador de empleo, y el ordenamiento de su territorio urbano y rural. Para ello, elaboran el plan de desarrollo económico y social (en concordancia con el Plan Nacional de Desarrollo) y los planes de ordenamiento territorial (regulados por la ley 388), los cuales deben contar con amplia participación ciudadana en su diseño, ejecución y evaluación de resultados.

Su financiamiento depende de: i) el Sistema General de Participaciones (recursos que transfiere la nación a todos y cada uno de los entes territoriales dependiendo de su población, las NBI y su eficiencia fiscal, básicamente para financiar la salud, la educación y el saneamiento básico); ii) el Sistema General de Regalías (transferencias que la nación les hace de los ingresos provenientes de la explotación de los recursos naturales no renovables precisando la distribución, objetivos, destinación, administración, ejecución, control, el uso eficiente); iii) los ingresos propios (derivados principalmente de los impuestos predial, industria y comercio y de tasas y contribuciones autorizadas por la ley). La mayoría de los municipios de cuarta, quinta y sexta categoría dependen de las transferencias de la nación, el peso en sus



presupuestos varía por cada cuatrienio, los fondos recibidos se pueden destinar hasta en un 42% para su funcionamiento propio, mientras que los municipios de primera, segunda y tercera categoría tienen que usar el 100% de los recursos para inversión de manera sectorial para educación (58,5%), salud (24,5%), servicios básicos (5,4%) y multipropósito (11,65%).

Al propósito de asegurar el acceso a los derechos económicos, sociales y culturales de la población, concurren los departamentos y la nación mediante los principios de subsidiaridad y complementariedad con programas y proyectos sectoriales de inversión y de estímulo al desarrollo económico territorial, casi siempre bajo la modalidad de cofinanciación.

En el anterior contexto, son los municipios los encargados de la integración socioeconómica y espacial de comunidades y territorios que padecen alguna forma de segregación, como puede ser el caso de los refugiados y migrantes, los desplazados internos y las personas en situación de pobreza extrema, que cohabitan casi siempre en barrios marginales o zonas deterioradas de las grandes ciudades. También deben los municipios diseñar políticas públicas con enfoque de derechos humanos y enfoque diferencial para promover la equidad de género, la integración de personas en situación de discapacidad y la integración de la diversidad sexual, entre otras (ley 1551).

b. El Sistema de Ciudades de Colombia

Al contrario de otros países latinoamericanos que sólo cuentan con unas pocas concentraciones urbanas, Colombia posee un sistema de ciudades compuesto por 58 ciudades aglomeradas y uninodales con funciones económicas, político-administrativas y de prestación de servicios fundamentales para sus regiones y para su país. Este sistema de ciudades es el que alberga de manera principal a la población refugiada y migrantes, así como a los desplazados internos y a poblaciones en situación de extrema pobreza.

El país, como consecuencia del estudio hecho por la Misión de ciudades (que contó con el apoyo de ONU-Habitat) y mediante el CONPES 3819 de 2014, se ha propuesto fortalecer dicho sistema de ciuda-

des con el objeto de gestionar las ciudades como ejes de crecimiento del país, mediante la promoción de la competitividad regional y nacional, unida al mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes y así maximizar los beneficios de la urbanización y minimizar sus externalidades negativas. Para ello cuenta con los siguientes ejes: visión sostenible y crecimiento verde, conectividad física y digital, productividad, calidad de vida y equidad, financiación adecuada y deficiente, así como coordinación y gobernanza. Se hace especial énfasis en la necesidad de mejorar las condiciones habitacionales, en particular las relacionadas con la atención del hacinamiento y la calidad de la vivienda. El sistema de ciudades cuenta con un observatorio institucionalizado mediante la Ley 1753 de 2015, con el fin de realizar seguimiento a la política del sistema de ciudades y apoyar el ordenamiento del territorio para la sostenibilidad.

El hecho de que exista esta política nacional sobre el sistema de ciudades, es una importante oportunidad para la generación o consolidación de políticas de integración socioeconómica de los migrantes y refugiados y de las comunidades de acogida, así como para generar sinergias, complementariedades e intercambio de mejores prácticas entre las propias ciudades (ver **Anexo 5. La planeación del desarrollo económico y social y del ordenamiento territorial municipal**).

Para la integración de comunidades y territorios en situación de exclusión, marginalidad y privación del acceso a los derechos que proveen las ciudades, es de fundamental importancia la calidad y pertinencia de los instrumentos de planeación. Colombia cuenta con un sistema de planeación del desarrollo económico y social regido por la ley 152, la cual también regula lo pertinente para el diseño y contenido de los planes de desarrollo de las entidades territoriales. Esta ley establece en su artículo 3 la prioridad del gasto público social, para “asegurar la consolidación progresiva del bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población, ...se deberá tener como criterio especial en la distribución territorial del gasto público el número de personas con necesidades básicas insatisfechas, la población y la eficiencia fiscal y administrativa...”. Los planes tienen duración de 4 años y muchas de sus políticas estratégicas logran tener continuidad en el largo

plazo y de esta manera lograr impactar transformaciones profundas y duraderas (ver **Anexo 6**). Estos planes son los orientadores de los presupuestos y de la asignación de los recursos económicos para atender las demandas sociales y el progreso de la ciudad, y orientan la acción de todas y cada una de las entidades públicas que deben rendir cuentas periódicas sobre sus resultados ante los organismos de control y la propia ciudadanía. Es por ello que resulta especialmente significativo que, en los planes de desarrollo de Bucaramanga y su área metropolitana, Cúcuta, Villa del Rosario y Barranquilla se contemplen acciones para la integración de los migrantes y refugiados con vocación de permanencia, así como la implementación del proyecto “Ciudades Incluyentes, Comunidades Solidarias”.

Por otra parte, existen los planes de ordenamiento territorial reglados por la Ley 388 y el Decreto Único del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio No. 1077 de 2015 y sus reglamentaciones complementarias. Estas normas definen para los municipios los principios que deben orientar, en ejercicio de su autonomía, la función de promover el ordenamiento de su territorio, el uso equitativo y racional del suelo, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural localizado en su ámbito territorial, y la prevención de desastres en asentamientos de alto riesgo, así como la ejecución de acciones urbanísticas eficientes y efectivas. El ordenamiento del territorio municipal y distrital comprende un conjunto de acciones político-administrativas y de planificación física concertadas, emprendidas por los municipios o distritos y áreas metropolitanas, en ejercicio de la función pública que les compete, dentro de los límites fijados por la Constitución y las leyes, en orden a disponer de instrumentos eficientes para orientar el desarrollo del territorio bajo su jurisdicción y regular la utilización, transformación y ocupación del espacio, de acuerdo con las estrategias de desarrollo socioeconómico y en armonía con el medio ambiente y las tradiciones históricas y culturales.

Según un estudio adelantado por la Federación Colombiana de Municipios, se estableció que en el periodo comprendido entre 2012 a 2019, 494 municipios han avanzado en la contratación de procesos para adelantar la revisión de los planes de ordenamiento, sin embargo, se evidenció que sólo 150 de ellos habían logrado finalizar con la adopción del

proceso de revisión respectivo. En este contexto, el gobierno expidió el Decreto 1232 de septiembre 14 de 2020 con “el fin de facilitar el proceso de actualización de los POTs a más del 85% de los municipios del país”.

El ordenamiento adecuado de los usos y la gestión del suelo es de fundamental importancia para que los municipios ordenen y proyecten su desarrollo y promuevan la construcción de ciudades más integradas y sin ningún tipo de segregación socioespacial, evitando la presencia de asentamientos humanos en zonas de alto riesgo no mitigable. Por esta razón, también es un instrumento para favorecer la integración de migrantes y refugiados con vocación de permanencia, que a menudo se ven obligado asentarse en zonas precarias, en las comunidades de acogida.

c. El Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2018-2022 “Pacto por Colombia, pacto por la Equidad”

Adoptado mediante la Ley 1955 de 2019, el plan está alineado con el cumplimiento de los 17 ODS. A través de la definición de 3 pactos estructurantes y algunos pactos transversales, una de sus principales apuestas es intervenir en los determinantes de la desigualdad en el país mediante el “Pacto III o Pacto por la equidad”, que contribuirá a garantizar la igualdad de oportunidades y reducir la desigualdad, con especial énfasis en grupos en condición de vulnerabilidad como son las personas con discapacidad, las mujeres, entre otros grupos. Este instrumento pretende promover la territorialización de iniciativas que buscan potenciar y fomentar la inclusión de todas las personas, independientemente de su edad, sexo, discapacidad, raza, tenia, origen, religión o situación económica.

En materia de desarrollo inclusivo y sostenible de las ciudades, el plan contempla: el Pacto III se orienta a fomentar oportunidades para la inclusión social y productiva, en donde a través de mejoramientos de vivienda y la construcción de entornos dignos e incluyentes se garantizarán ciudades sostenibles. De forma complementaria y mediante la implementación de políticas y planes integrados que promuevan el uso eficiente de los recursos, la mitigación y la adaptación al cambio climático, la resiliencia ante los desastres, se garantizará el equilibrio entre la conservación y la producción, en el marco



de una gestión integral de riesgos de desastre con la protección de los ecosistemas de los territorios colectivos que generen alternativas para la conservación y uso sostenible de la biodiversidad y los servicios ecosistémicos (Pacto IV). Para lograr que en Colombia más ciudades y comunidades sean sostenibles en el corto y mediano plazo, se optimizarán los sistemas de transporte público con mejores tecnologías, mayor accesibilidad a población con discapacidad y tarifas asequibles (Pacto VI).

Además, el plan contempla que para 2030 se asegurará el acceso de todas las personas a viviendas y servicios básicos adecuados gracias a esquemas de prestación de servicios eficientes, sostenibles e incluyentes (Pacto VIII). Adicionalmente, desde lo nacional hasta lo territorial se buscará proporcionar acceso universal a zonas verdes y espacios públicos seguros, inclusivos y accesibles, en particular para las mujeres, los niños y las personas con discapacidad (Pacto XIII y Pacto XIV). También se prevé la atención a las demandas prioritarias de las regiones (Pacto XVI y Pactos regionales). La implementación de estos programas sin lugar a dudas permitirá forjar ciudades más integradas, superar las “fronteras invisibles” que, en lugar de unir, separan territorios y comunidades que habitan las ciudades, entre ellas, los refugiados y migrantes.

Con relación a los migrantes, el plan prevé, en línea con el ODS 10, la “Política migratoria integral para facilitar la movilidad de los colombianos y hacer de Colombia un polo de atracción para el retorno y la migración calificada”. En este contexto, “el Gobierno nacional adoptará una estrategia integral y de largo plazo, no solo para la gestión y atención del flujo migratorio, sino para la integración económica y social de los migrantes procedentes de Venezuela, teniendo una especial consideración con los colombianos retornados” (p. 122). Este plan reconoce que, en materia migratoria, el país tiene oportunidades y riesgos derivados de su “vocación de centro de conexión de flujos migratorios transnacionales”. De acuerdo con el PND, la migración venezolana es un fenómeno que amerita un tratamiento específico ya que la magnitud del fenómeno incrementa de manera significativa la demanda de servicios de educación, salud, vivienda, registro civil y trabajo, entre otros.

d. La experiencia colombiana en la atención a desplazados y migrantes internos

Desde la adopción de la ley 377 en 1997, se ha venido diseñando y consolidando una compleja pero dinámica y eficiente estrategia nacional para atender a los desplazados internos y víctimas de la violencia, que superan los 7 millones de colombianos. Para responder con calidad, calidez y oportunidad a las necesidades de los colombianos y colombianas que se han desplazado, desde 1997 existe el Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada –SNAIPD– (ahora transformado en Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas –SNARIV), que integra los intereses y recursos de distintas entidades públicas, privadas y comunitarias, con el fin de caracterizar esfuerzos y comprometer voluntades para generar acciones y lograr respuestas de impacto a la población y el territorio, desde una mirada nacional regional y local. De esta forma, se han empoderado y especializado instituciones públicas, privadas y comunicatorias en estrategias de atención humanitaria de emergencia, estabilización socioeconómica en los lugares de permanencia, protección y acceso a derechos, y también para facilitar los retornos a sus lugares de origen. Esta experiencia puede ser tenida en cuenta en lo que sea pertinente, para la integración de los refugiados y migrantes.

e. Instrumentos de participación ciudadana en la gestión pública

Los mecanismos de participación ciudadana son una serie de herramientas establecidas en la Constitución de 1991 para asegurar e incentivar la incidencia efectiva de los ciudadanos en el diseño del destino colectivo. A través de todas estas herramientas, consagradas en la Constitución y reguladas en las leyes como la 134, 150, 337, 338, 850, 1551, y la 1757, los ciudadanos pueden entablar una relación directa con las autoridades públicas, dar a conocer sus propuestas, presionar para que sean adoptadas, opinar sobre asuntos públicos, exigir el cumplimiento de las normas, vigilar la conducta de los dirigentes, tomar decisiones que nos afectan a todos o sancionar a los gobernantes que actúan de forma equivocada, entre otras formas de participación.

2.6. Marco de cooperación nacional e internacional

Colombia ha tenido un protagonismo creciente en el marco internacional y en el sistema de cooperación internacional en diferentes foros y espacios, destacándose principalmente su participación en la reunión Río + 20, en la OCDE, en la Cooperación Sur-Sur y Cooperación Triangular, así como su participación activa en espacios compartidos por la ONU para establecer los objetivos post-2015, apoyando la definición de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

Es importante señalar que el país ingresó a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) en 2020, siendo el país número 37 en esta organización y el tercer país en la región, luego de siete años de estudios, trámites, leyes y compromisos firmados. El ingreso a la organización le permite al país tener acceso a conocimiento, mejores prácticas a nivel mundial y un referente de calidad para la inversión extranjera al contar con un marco legislativo que respalda su participación en la organización. Así mismo, estas condiciones posibilitan mejoras en el diseño y orientación de las políticas públicas.

El país ha tenido una apertura económica importante con su participación en el sistema económico internacional, sus avances en diversos procesos de integración regional como CARICOM, la Comunidad Andina (CAN) la cual facilita la migración laboral en la región (a través de la decisión 545), la Comunidad de Estados Latinoamericanos y del Caribe (CELAC), así como la Alianza del Pacífico. A través del Acuerdo sobre Residencia para los Nacionales de los Estados Parte del Mercosur, Bolivia y Chile, ciudadanos de Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay, Bolivia, Chile, Perú y Ecuador pueden obtener residencia temporal por un periodo de dos años, al cabo de los cuales se puede tramitar la residencia permanente.

a. Arquitectura institucional para la cooperación

Colombia cuenta con un Sistema de Nacional de Cooperación Internacional establecido como un mecanismo de coordinación de la demanda nacional y territorial de la cooperación en Colombia y constituido por los principales actores que participan en la

cooperación internacional. Con el sistema se busca posibilitar la coordinación y articulación de todos los actores técnicos, facilitando la interlocución vertical y horizontal permanente entre entidades públicas del orden nacional y local, así como de las fuentes de cooperación, sociedad civil, entre otros.

Este sistema es liderado por la Agencia Presidencial para la Cooperación Internacional de Colombia (APC-Colombia) adscrita al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República. Sin embargo, además de la APC-Colombia (encargada de la línea técnica), otras dos instituciones son encargadas de líneas en el sistema: la Cancillería de la línea política y el Departamento Nacional de Planeación (DNP) de seguimiento y alineamiento con el Plan Nacional de Desarrollo (PND). Las tres instituciones manejan un enfoque de los ODS y alinean sus acciones, articulación de actores y recursos en torno al cumplimiento de estos.

Modalidades de cooperación

Colombia maneja tres grandes modalidades de cooperación: Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), Cooperación Sur-Sur (CSS) y Cooperación Triangular (CT). La primera hace referencia a los flujos de recursos destinados a países en desarrollo e instituciones multilaterales distribuidos por organismos oficiales, tanto públicos como privados, cuyo objeto prioritario es la promoción del desarrollo económico y social, y el bienestar de los países en desarrollo. La segunda modalidad hace alusión a una cooperación que busca hacer frente a desafíos del desarrollo de manera conjunta entre países en desarrollo basada en la horizontalidad, y el interés y beneficio mutuo. Por último, la cooperación triangular es un tipo mixto que combina la cooperación tradicional norte-sur con la CSS, es decir, dar cooperación a un tercer país en desarrollo.

Colombia cuenta con una modalidad adicional llamada Col-Col que promueve el desarrollo local en el país a través del intercambio de conocimiento entre dos o más actores nacionales o locales con el fin de fortalecer sus capacidades, contribuir a la paz y al desarrollo local.



Marco de cooperación con Naciones Unidas 2020-2023

Colombia suscribió con el Sistema de Naciones Unidas el marco de cooperación UNSDCF 2020-2023, compuesto por tres ejes estratégicos: (1) Apoyo a la política Paz con Legalidad, fortaleciendo la implementación de los PDET, la reincorporación de los excombatientes y el apoyo a la sustitución de cultivos ilícitos (USD 419 millones); (2) Apoyo para la integración socioeconómica de migrantes de Venezuela de modo que pueda ser entendido como un factor de desarrollo, reforzado por una respuesta humanitaria que incluya acceso a los servicios de salud, educación y bienestar; seguridad alimentaria y nutricional, la incorporación laboral; y convivencia y seguridad ciudadana (USD 682 millones); (3) Asistencia técnica para la aceleración de los ODS catalizadores en prioridades como: ordenamiento territorial, prevención de riesgos y desastres, adaptación y mitigación al cambio climático; preservación y uso sostenible de los recursos naturales, producción y consumo sostenibles; igualdad de género y poblaciones étnicas; economía naranja, circular desarrollo productivo y acceso a mercados, emprendimientos y empleabilidad para jóvenes; fortalecimiento institucional de los organismos de vigilancia y control, con funciones jurisdiccionales, de esclarecimiento y de investigación judicial y no judicial, medición de indicadores y financiamiento para los ODS (USD 620 millones).

La cooperación internacional en asuntos migratorios

Colombia hace parte de la Conferencia Suramericana sobre Migraciones (CSM), la cual desarrolla el Observatorio Suramericano sobre Migraciones (OSUMI), una plataforma en donde se recopila información que sale de la CSM, así como información migratoria de interés para los países. Además, es parte de la Red Iberoamericana de Autoridades Migratorias (RIAM), un foro de consulta y diálogo sobre el tema migratorio. El país también es observador de la Conferencia Regional sobre Migración o Proceso Puebla, adicional a ser miembro del Foro Iberoamericano sobre Migración y Desarrollo (MGI, 2018).

El país implementa acuerdos de cooperación, particularmente de ayuda humanitaria con el objetivo de salvar vidas, aliviar el sufrimiento y proteger la digni-

dad humana. Esta ayuda viene por parte de actores oficiales a modo de cooperación bilateral o multilateral con organizaciones como la Unión Europea, Organización de las Naciones Unidas (ONU), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), y varios países como Estados Unidos, España, Alemania, Italia, Corea, etc. También recibe asistencia por parte de actores no oficiales del sector privado y sector social, particularmente de Organizaciones no Gubernamentales (ONG), fundaciones sociales y empresariales, cooperativas, empresas solidarias e instituciones religiosas. El gobierno de Colombia tiene acuerdos con otros países de la región para facilitar la gestión de movimientos migratorios, como por ejemplo con Ecuador, Panamá, Chile y Perú, entre otros.

El país involucra a la sociedad civil, así como al sector privado y académico y a organizaciones de la diáspora en el desarrollo de iniciativas relacionadas con la migración. La Ley 1465 de 2011, en el marco de la creación del Sistema Nacional de Migraciones (SNM), establece la conformación de una “Mesa Nacional de la Sociedad Civil” como una iniciativa del programa de la Cancillería “Colombia Nos Une”, que incluye a varias ONG, al sector académico y a las organizaciones de colombianos en el exterior cuyos objetivos incluyan temas migratorios. Por otra parte, el Grupo de Gestión de la Política de Migración Laboral del Ministerio de Trabajo trabaja con las empresas en el sector privado para gestionar las políticas de la migración laboral, a través del Servicio Público de Empleo (MGI, 2018).

El Grupo Interagencial de Flujos Migratorios Mixtos, GIFMM

El GIFMM es la expresión nacional de la Plataforma Regional para los Refugiados y Migrantes provenientes de Venezuela, y tiene a su cargo la implementación del RMRP en Colombia. El GIFMM coordina con la Plataforma Regional la implementación de iniciativas regionales. Así mismo, el GIFMM coordina su respuesta con la Unidad de Cooperación Internacional del Gobierno nacional, y trabaja de forma articulada con los espacios interagenciales interna-

cionales de coordinación existentes en el país que son relevantes frente a sus funciones, facilitando reuniones correlativas (back-to-back). A nivel nacional, el GIFMM trabaja estrechamente con el Coordinador Residente y Humanitario en la coordinación estratégica y política. A nivel local, en Colombia existen 10 plataformas locales que coordinan con las autoridades departamentales y municipales en el marco de las Mesas Migratorias y los Puestos de Mando Unificado (PMU) (R4V, 2020). Entre los objetivos del

GIFMM se destacan su rol como espacio de articulación y coordinación en la respuesta operacional e implementación del RMRP en el país, brindar garantías a refugiados y migrantes para el acceso sin discriminación a servicios y recursos humanitarios disponibles y operar con un enfoque comunitario y de derechos que promueva relaciones positivas y constructivas con las comunidades de acogida. Un listado de cooperantes según las áreas de atención, puede consultarse en el **Anexo 7**.

3. CIUDAD COMO RECEPTORA DE REFUGIADOS Y MIGRANTES

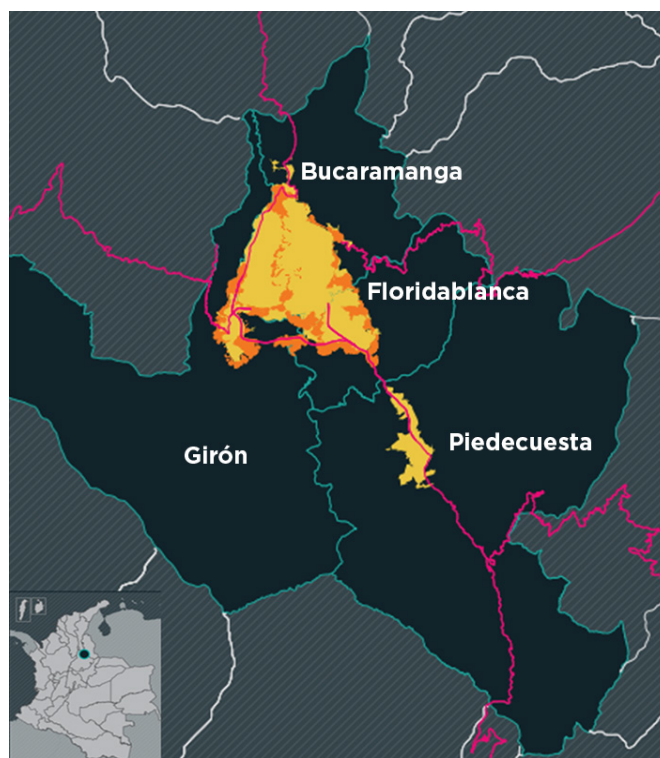
El propósito de este capítulo es presentar una fotografía de las condiciones de la ciudad desde las dimensiones territorial, de gobernanza y socioeconómica, que permitan identificar el potencial del territorio para promover la integración de comunidades refugiadas y migrantes de origen venezolano, así como determinar las oportunidades que las mismas presentan para la ciudad en materia de desarrollo económico y social. Para ello se lleva a cabo la caracterización de Bucaramanga y los municipios que componen el área metropolitana, mediante la implementación de las metodologías de ACNUR (High Frequency Survey /Protection Monitoring Tool), OIM (Migration Governance Indicators) y ONU-Habitat (lectura de la prosperidad e inclusión de la ciudad desde la noción del Derecho a la Ciudad).

3.1. Contexto de Bucaramanga y su Área Metropolitana

Bucaramanga, capital del Departamento de Santander (607.428 habitantes), también es ciudad núcleo del Área Metropolitana del mismo nombre (1'247.393 habitantes), integrada por Floridablanca (316.200 habitantes), Girón (160.403), y Piedecuesta (163.362 habitantes). El territorio metropolitano tiene una extensión de 116.586 ha, de las cuales el 94% corresponden al sector rural y el 6% a la zona urbana.

En términos de indicadores de pobreza, según el DANE, se pudo observar que en 2020 el 46% de la población del Área Metropolitana (AMB) subsistía con ingresos mensuales inferiores a la línea de pobreza (\$453.611), lo que equivale a 509.078 personas. La pobreza monetaria en el AMB pasó de 26% en 2016 a 31% en 2019, y al 36% al finalizar el 2020 en virtud a los estragos de la crisis socioeconómica acaecida tras la pandemia, y a otras causas estructurales.

Ilustración 3. Bucaramanga y su Área Metropolitana.



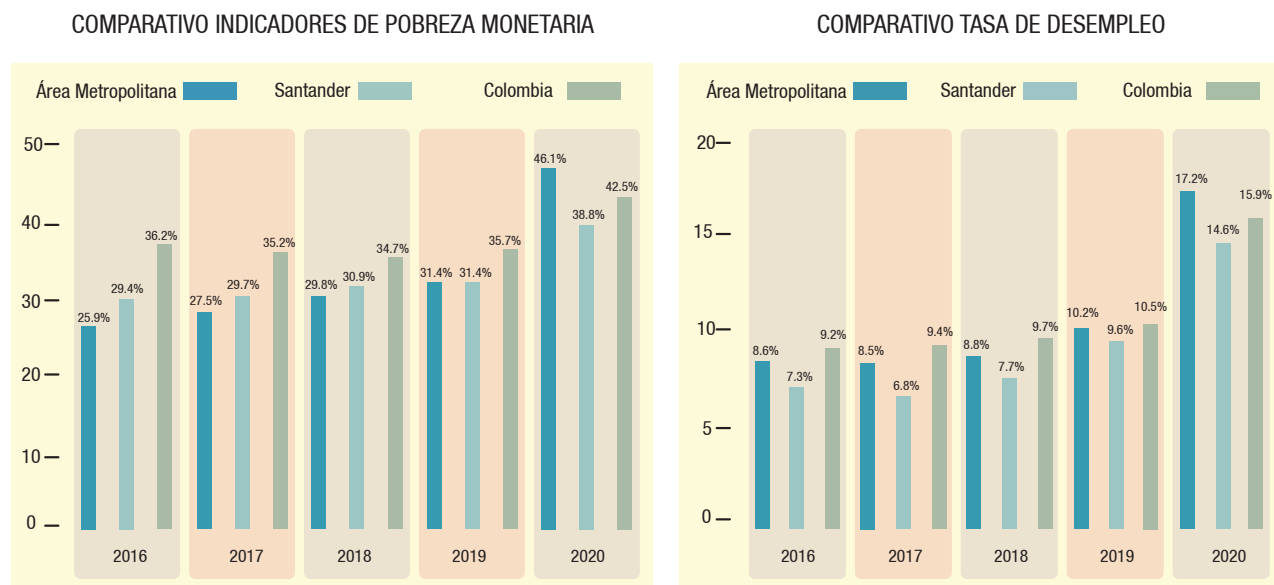
Fuente: DNP: Atlas de aglomeración de Bucaramanga

El área metropolitana de Bucaramanga, para el 2020, se ubica como el segundo centro urbano del país con el mejor coeficiente de Gini (0,427), teniendo en cuenta un informe del Banco Mundial (octubre 2021), donde el Gini nacional es del 0,54.

3.2. Entorno, planificación y gestión urbana

La presente sección expone un análisis del territorio que permite visibilizar las condiciones espaciales del Área Metropolitana de Bucaramanga que facilitan la integración e inclusión de sus habitantes. En la ciudad, esto se significa que todos sus habitantes tienen capacidad de vincularse a la cocreación y mejora de su entorno, así como el disfrute de sus ventajas.

Gráfica 7. Indicadores de pobreza monetaria y desempleo en Bucaramanga



Fuente: informe de calida del programa Bucaramanga Como Vamos

De manera paralela, para el aprovechamiento de activos territoriales y su fortalecimiento como bienes comunes, el espacio urbano debe facilitar la creación de y el acceso universal a oportunidades como la educación, medios de vida y salud mediante una gobernanza inclusiva efectiva y una estructura urbana en donde recursos como la vivienda adecuada, servicios básicos, transporte, espacio público, cultura y recreación se encuentren equitativamente

distribuidos sobre un entorno altamente diverso en términos sociales y culturales como principal catalizador de innovación y prosperidad.

Bajo esta mirada, una ciudad incluyente ofrece una base sólida para que todos sus habitantes, sin discriminación por su identidad social, disfruten de su prosperidad y contribuyan a su desarrollo.

Gráfica 8. Enfoque metodológico de lectura territorial: ecuación prosperidad - inclusión



Fuente: Elaboración propia, ONU-Habitat países andinos

Para atender las capacidades y desafíos de las ciudades en materia de integración y aprovechamiento de las dinámicas migratorias, es conveniente tomar como referente su desempeño respecto a la noción del derecho a la ciudad y la construcción de prosperidad para todos sus habitantes.

Es por ello que se considera el concepto del acceso al derecho a la ciudad definido por la NAU como la “igualdad en el uso y el disfrute de las ciudades buscando promover la inclusión y garantizar que todos los habitantes, tanto de las generaciones presentes como futuras, sin discriminación de ningún tipo, puedan crear asentamientos humanos justos, seguros, sanos, accesibles, asequibles, resilientes y sostenibles y habitar en ellos, a fin de promover la prosperidad y la calidad de vida para todos”.

En la metodología propuesta, se consideran los tres pilares del Derecho a la Ciudad como dimensiones estructurantes para definir una ciudad incluyente, la cual se considera precondition facilitadora de prosperidad: i) distribución justa de recursos, ii) diversidad y equidad socioeconómica y cultural, y iii) gobernanza inclusiva. Sobre estas bases y en coherencia con la medición de la Prosperidad de las

Ciudades¹³ adoptada por ONU-Habitat (Índice de Prosperidad Urbana o CPI por sus siglas en inglés), se desarrolla una lectura territorial de escala urbana que visibiliza los valores de inclusión y prosperidad urbana y su distribución en el espacio para de esta forma evaluar su potencial de integración socioeconómica y espacial para toda su población, incluso grupos vulnerables, comunidades refugiada, migrante y de acogida, y poder orientar toma de decisiones en el territorio.

En el **Anexo 8. Análisis espacial y territorial Bucaramanga y su Área Metropolitana**, se presenta un atlas de mapas con los hallazgos más importantes de la lectura territorial del Área Metropolitana de Bucaramanga (AMB). Así mismo, se cuenta con una herramienta dinámica para la visualización de la información territorial a escala manzana al que se puede acceder por el siguiente enlace: <https://ciudadesincluyentes.org/colombia/bucaramanga/visor-bucaramanga/>

A continuación, se presenta la lectura territorial de los municipios del Área Metropolitana de Bucaramanga. Esta lectura evidencia que los niveles agregados de prosperidad urbana del Área Metropolitana

Gráfica 9. Estructura metodológica de lectura territorial



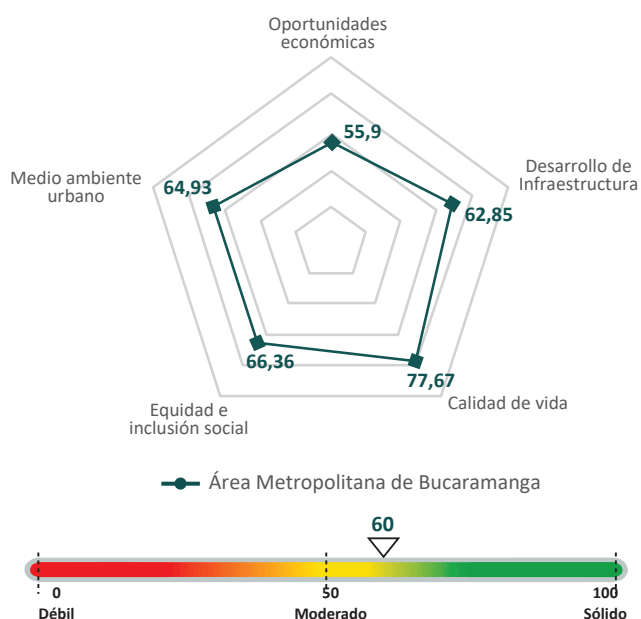
(* Se considera el concepto del Derecho a la ciudad definido por la Nueva Agenda Urbana, entendiendo que este derecho no es exigible en cuanto reconoce en instrumentos legislativos.

Fuente: Elaboración propia, ONU-Habitat países andinos

¹⁴ Disponible para consulta en: <https://unhabitat.org/programme/city-prosperity-initiative>

de Bucaramanga están en la frontera superior de prosperidad según el Índice de Prosperidad Urbana (CPI): moderada-débil con 57 puntos sobre 100. La principal fortaleza para este territorio es el acceso a sistemas de soporte social como salud y educación, que se reflejan en altas tasas de alfabetización de la población, así como el acceso a vacunación y años promedio de esperanza de vida. Finalmente, en materia de infraestructura para el desarrollo, se evidencia alta cobertura de servicios básicos, promoviendo el acceso a condiciones básicas de habitabilidad en la ciudad.

Gráfica 10. Resultados medición Índice Prosperidad Urbana en el Área Metropolitana de Bucaramanga



Fuente: Elaboración propia, ONU-Habitat países andinos

Por otro lado, se evidencian importantes retos en materia de oportunidades económicas, principalmente en el aprovechamiento y potencialización de aglomeraciones económicas para la generación de empleo adecuado y oportunidades de medios de vida hacia la satisfacción de necesidades fundamentales. Así mismo, se evidencia la necesidad de fortalecer la diversidad urbana hacia la creación de entornos activos que acerquen la vivienda a las oportunidades de empleo y educación.

Es importante considerar que al hablar de prosperidad es tan importante la valoración global de la ciudad, como la localización y distribución de las

condiciones de esta en el territorio. En este sentido, la distribución de la prosperidad en el territorio se relaciona con la capacidad de inclusión de las áreas urbanas. Para la definición del potencial de inclusión en el Área Metropolitana de Bucaramanga, en el marco del proyecto CICS, ONU-Habitat ha desarrollado esta herramienta que estima la capacidad de una ciudad de incluir a todos sus habitantes en el disfrute de su prosperidad. Construyendo sobre la noción del Derecho a la Ciudad y el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, esta capacidad se entiende a partir de las condiciones de hábitat que caracterizan a una ciudad. Estas van más allá de una vivienda adecuada y sin riesgos para incluir el acceso a agua limpia, saneamiento adecuado, electricidad, internet, infraestructura de soporte social y cultural y oportunidades suficientes y decentes para generar ingresos, así como un entorno sano, seguro, vital y diverso.

El marcador de inclusión se construye considerando que unas condiciones adecuadas de hábitat son la base para el desarrollo humano integral y el motor que fomenta la participación de todos los habitantes en la construcción de una ciudad próspera.

Una ciudad con un marcador de inclusión ideal (100 puntos) es en donde existe acceso universal al derecho a la ciudad, medido a través de 5 áreas clave:

1. Vivienda asequible de calidad y con servicios.
2. Empleo y oportunidades económicas.
3. Salud y ambiente sano.
4. Educación, diversidad y cultura.
5. Espacio público, seguridad y vitalidad del ambiente urbano.

El valor entre 0 y 100 de cada una de las áreas claves se establece con base en los resultados de los indicadores que representan cada una de estas áreas agrupados en dimensiones de bienestar, como la esperanza de vida al nacer y condiciones del entorno urbano, contaminación o la densidad poblacional. Los resultados de esta medición se visibilizan en la Ilustración 4, mientras que una ficha metodológica

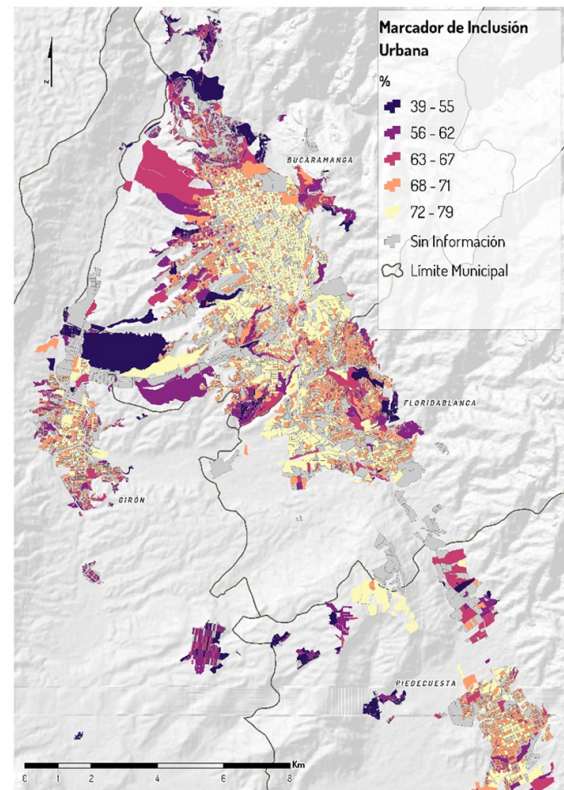
del mismo se encuentra en el **Anexo 9. Ficha metodológica del marcador de integración urbana**¹⁴.

Como resultado de la medición de este marcador en el Área Metropolitana de Bucaramanga, y con una puntuación global de 67/100, se evidencia una inequitativa distribución de la prosperidad que concentra a los estratos socioeconómicos más elevados dentro y en torno de las centralidades consolidadas de los municipios de Bucaramanga y Floridablanca, mientras que hacia las periferias se ubican los grupos poblacionales más vulnerables. En materia de vivienda, las periferias urbanas presentan vulnerabilidad frente a riesgos naturales, condición que sumada a la rápida expansión urbana y ocupación informal del territorio, compromete la estabilidad estructural de la vivienda y el acceso a la población a servicios básicos, con énfasis en acceso a tecnologías y telecomunicaciones. Por otro lado, en materia de empleo y oportunidades económicas, se evidencia concentración de empleo adecuado y medios de vida en las centralidades consolidadas de Bucaramanga y Floridablanca, condición que demanda mayores recursos y tiempo a la población más vulnerable para el acceso a oportunidades de medios de vida y servicios, y por ende, compromete su prosperidad y capacidad de inclusión, reflejada en mayores índices de empleo informal hacia las periferias.

Así mismo, en materia de salud y bienestar, se evidencia que el déficit de acceso a servicios básicos en las periferias genera exposición a condiciones ambientales negativas para la población, en particular relacionada con el déficit de cobertura de sistemas para la recolección y manejo de residuos sólidos. En materia de educación, se evidencia concentración de equipamientos de cultura en las centralidades de Bucaramanga y Floridablanca, impactando nuevamente a las periferias del AMB. Así mismo, se observa baja diversidad cultural en el territorio (diversidad de etnias), condición que impacta el potencial de innovación del territorio. Finalmente, en materia de espacios público, diversidad y seguridad, se evidencia accesibilidad a espacios públicos en todo el AMB a pesar de existir deficiencia en la cobertura de estos y áreas verdes en el territorio, con marcado énfasis hacia las periferias. De igual forma, se evidencia baja

diversidad de uso de suelo en el AMB, con énfasis en territorios periféricos que, consecuentemente, impacta la accesibilidad a medios de vida y servicios para la población más vulnerable.

Ilustración 4. Resultado de la implementación del marcador de integración urbana en el Área Metropolitana de Bucaramanga

















Fuente: elaboración propia, ONU-Habitat Países Andinos

De la misma forma, es preciso considerar que el acceso a la integración es diferenciado para comunidades refugiadas y migrantes que para las comunidades de acogida. Es por ello, que, sobre las ya marcadas brechas territoriales para acceder a la integración, las comunidades refugiadas y migrantes de origen venezolano se ven sujetas a dinámicas adicionales administrativas y legales, de percepción y marcos de interpretación (posibles expresiones de xenofobia y preconcepciones de comunidades de acogida) como barreras hacia el acceso al disfrute de la prosperidad territorial.

¹⁴ Los resultados del marcador de integración urbana para el Área Metropolitana de Bucaramanga se encuentran disponibles en: <https://ciudadesincluyentes.org/colombia/bucaramanga/marcador-de-inclusion-urbana-bucaramanga/>

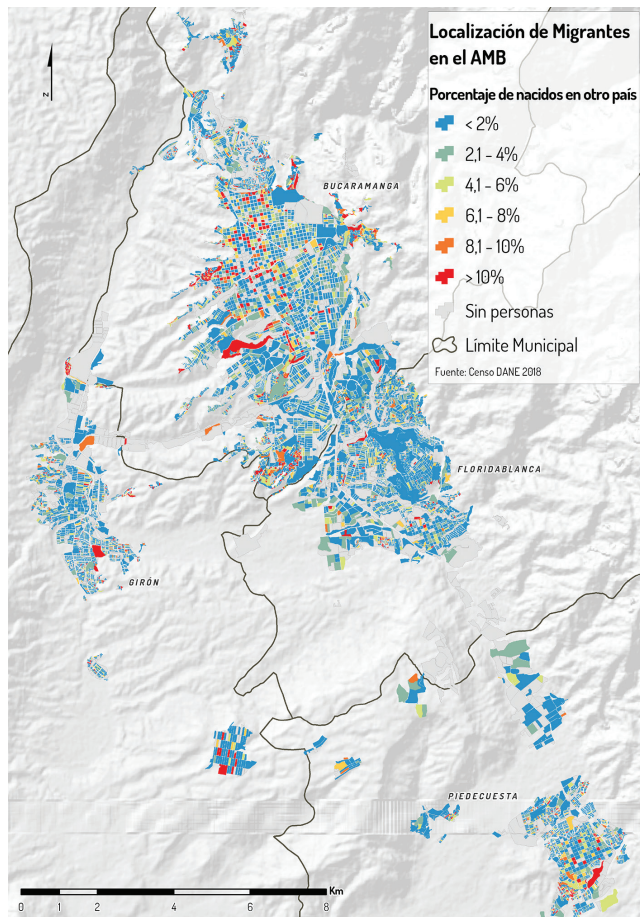
Tabla 4. Diferenciales de acceso a derechos en las comunidades refugiadas y migrantes según las tres categorías: i) Condición debida al Estatus Legal, ii) Condición de percepción discriminatoria, iii) Condición de déficit territorial.

Acceso a derecho	Diferenciales de acceso debidos a:		
	Condiciones administrativas y legales	Percepciones y marcos de interpretación	Condiciones territoriales
Acceso a servicios de salud	 <p>Acceso a servicios de salud impactado por estatus legal de la población refugiada y migrante de origen venezolano.</p> <p>Además, la falta de un estatus legal impacta sobre el acceso a empleo adecuado y condición socioeconómica que indirectamente condicionan el acceso a servicios de salud.</p>	 <p>Acceso impactado por posibles expresiones de xenofobia: rechazo a la prestación del servicio por nacionalidad.</p>	 <p>Localización de hogares de nacionalidad venezolana fuera de centralidades urbanas donde se concentran los servicios y ubicados en barrios precarios con baja calidad ambiental que impacta en la salud.</p>
Acceso a educación	 <p>Acceso a oportunidades de educación impactado por estatus legal de la población refugiada y migrante de origen venezolano.</p> <p>Además, poca capacidad del sistema (número de cupos) para receptor estudiantes.</p>	 <p>Falta de información de mecanismos para el acceso a educación pública por comunidades refugiadas y migrantes y posibles expresiones de xenofobia.</p>	 <p>Localización de hogares de nacionalidad venezolana en asentamientos subnormales impacta su capacidad de accesibilidad al sistema.</p>
Oportunidades económicas	 <p>Acceso a empleo adecuado impactado por estatus legal de la población refugiada y migrante de origen venezolano.</p> <p>Dificultades en la convalidación de formación académica, técnica o profesional.</p>	 <p>Acceso impactado por posibles expresiones de xenofobia.</p>	 <p>Localización de hogares venezolanos en zonas periféricas limita su acceso a aglomeraciones económicas.</p>
Vivienda y servicios básicos	 <p>Acceso a tenencia de formal impactado por estatus legal de la población refugiada y migrante de origen venezolano.</p>	 <p>Acceso impactado por posibles expresiones de xenofobia.</p>	 <p>Localización de hogares venezolanos en viviendas en asentamientos precarios.</p>
Seguridad y protección	 <p>Acceso impactado por poca incidencia de campañas de prevención de xenofobia desde los gobiernos locales.</p>	 <p>Acceso impactado por posibles expresiones de xenofobia.</p>	
Espacio público		 <p>Acceso impactado por posibles expresiones de xenofobia.</p>	 <p>Localización de hogares venezolanos en asentamientos precarios.</p>

Fuente: Elaboración propia, ONU-Habitat Países Andinos con información de percepción equipos ACNUR y OIM.

Movilidad humana en el AMB

Ilustración 5. Movilidad humana en el AMB



Fuente: elaboración propia, ONU-Habitat Países Andinos

Con base en el Plan de Desarrollo Municipal (PD) 2020-2023, “Bucaramanga, una ciudad de oportunidades”, para el 2019, se reconoce la presencia de 69.628 personas en movilidad humana provenientes de Venezuela en el Área Metropolitana de Bucaramanga. De ellas, 40.940 personas se registran en Bucaramanga, representando un 6,2% del total de la población de la ciudad. Así mismo, se señala que el 44,9% de la población cuenta con PEP y que, en su mayoría, es población económicamente activa (Alcaldía de Bucaramanga, 2020).

Por otro lado, con base en la información del último censo de población y vivienda del DANE, se visualiza la localización y distribución de hogares con población nacida en Venezuela a 2018. Desde ese mo-

mento y hasta la actualidad, el Área Metropolitana de Bucaramanga ha sido receptora de alta movilidad humana proveniente de Venezuela, por lo que es posible asumir como punto de partida que esta distribución aproximada se mantiene, en tanto los refugiados y migrantes venezolanos tienden a ubicarse en las mismas zonas. Lo anterior se deriva de tres tendencias claves relacionadas con la necesidad de acceder a redes de apoyo y de oportunidades:

1. Búsqueda de cercanía a grupos familiares o amigos para contar con un sistema de soporte social que les permita acceder a oportunidades laborales.
2. Localización en zonas con presencia de comunidad venezolana para donde puede ser más fácil el proceso de integración para garantizar ciertas condiciones básicas de acceso a derechos y seguridad.
3. Ubicación en barrios periféricos y con mayores niveles de precariedad como zonas receptoras tradicionales de población en condición de vulnerabilidad por sus menores costos y mayor informalidad en el acceso a la vivienda y otros servicios básicos.

La población con nacionalidad venezolana está distribuida por todo del municipio de Bucaramanga (datos específicos de nacidos en Venezuela solo para el municipio), con mayores concentraciones en algunas manzanas de las comunas 1, 3, 4, 6, 10, 11, 14 y 15 de Bucaramanga, particularmente en la Comuna Norte, San Francisco, Occidental, Nororiental y Morrórico.

Ahora bien, teniendo en cuenta que los datos disponibles del censo no especifican si las personas en movilidad humana son nacidas en Venezuela, el mapa de distribución de población nacida en ‘otro país’ (tal como se pregunta en el censo) muestra que, además de las concentraciones de población migrante en las áreas mencionadas para el municipio de Bucaramanga, se encuentra una especial concentración en el área sur del municipio de Piede-

cuesta, así como en algunas pocas manzanas de Floridablanca y Girón.

a. Pilar Distribución justa de recursos

Una ciudad en la que sus activos tangibles e intangibles, entendidos también como servicios, infraestructuras y equipamientos y sus bienes públicos se encuentren distribuidos equitativamente y de fácil acceso y goce para todos, se traduce en una ciudad incluyente, con calidad de vida. Así mismo, una distribución justa de recursos y oportunidades también significa entornos urbanos eficientes de alta calidad que facilitan el aporte de todos hacia la prosperidad de la ciudad, sin que sus condiciones ambientales o de riesgo natural pongan en condición de vulnerabilidad a sus habitantes.

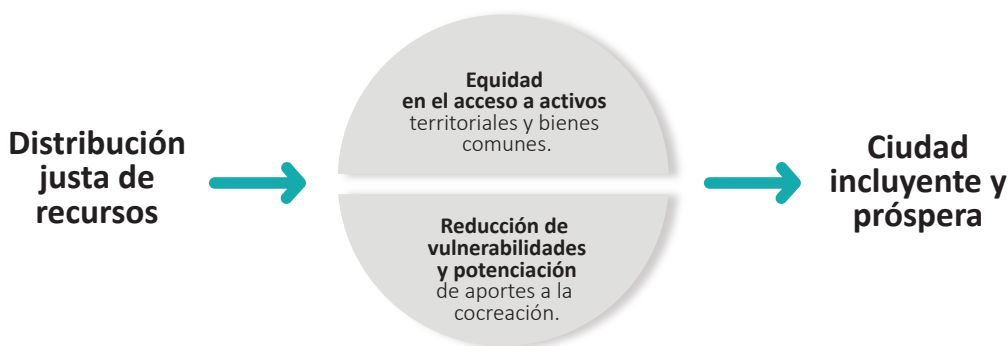
En este contexto, el pilar de distribución justa de recursos presenta una fotografía de los municipios del

Área Metropolitana de Bucaramanga respecto a las condiciones de vivienda adecuada y hábitat, analizando concentraciones y áreas deficitarias a lo largo del territorio ciudadano, que incluye equipamientos e infraestructuras de soporte social y condiciones ambientales para un nivel de vida adecuado. Dentro de las condiciones que se analizan, se encuentra el acceso a la vivienda adecuada, la movilidad urbana, el acceso a las telecomunicaciones, acceso a espacios públicos y áreas verdes, acceso a equipamientos de salud y educación, gestión de residuos sólidos y calidad del aire.

Infraestructura para el desarrollo

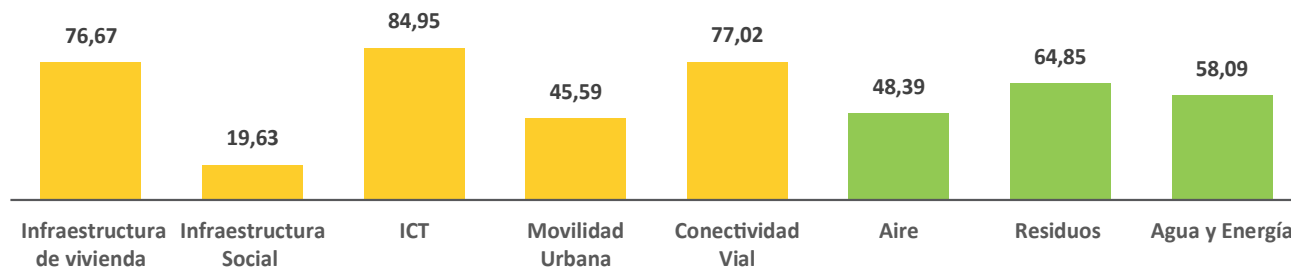
Los resultados de estos indicadores evidencian que, entre los principales desafíos para la prosperidad, se presenta la distribución equitativa de infraestructuras de soporte social, en particular, de cultura que cuenta con alta centralización de equipamientos en

Gráfica 11. Relación de la distribución justa de recursos con la equidad y la inclusión social



Fuente: Elaboración propia, ONU-Habitat Países Andinos

Gráfica 12. Resultados de medición CPI sobre el pilar distribución justa de recursos



Fuente: Elaboración propia, ONU-Habitat Países Andinos



las centralidades consolidadas y alto déficit en las periferias del AMB. Así mismo, se evidencian valores moderados bajos en materia de movilidad urbana, relacionados con la forma urbana (densidad vial y densidad de intersecciones). Por otro lado, entre las fortalezas para alcanzar la prosperidad se reconocen los altos niveles de acceso a conectividad digital, así como la amplia cobertura de servicios básicos en el territorio.

Medio ambiente urbano

Los resultados de estos indicadores evidencian que, entre los principales desafíos para la prosperidad, se encuentran, por un lado, fortalecer el sistema de monitoreo de calidad del aire mediante el incremento de estaciones (5 en la actualidad) y, por otro lado, disminuir las emisiones de CO₂ (concentración promedio PM₁₀ de 40,4). Igualmente, se requiere fortalecer las actividades de reciclaje para generar un mayor aprovechamiento de residuos (que en la actualidad es sólo del 0,03%), así como fortalecer las acciones de cuidado y protección a las cuencas hidrográficas abastecedoras de agua de la ciudad (sólo el 16% de estas cuencas se encuentran en áreas protegidas).

Inversión desde los gobiernos locales para la promoción de prosperidad e integración

Posterior a un análisis de la inversión¹⁵ de los municipios del Área Metropolitana de Bucaramanga, con base en los Planes de Desarrollo, periodo 2020-2023, la inversión en infraestructura para el desarrollo varía en función del municipio. Para Bucaramanga, el valor porcentual sobre el total de su inversión para el periodo antes mencionado es de 9,7% con programas de mejoramiento vial, mejoramiento y dotación de infraestructuras de soporte social, programas de vivienda y barrios, y sistema de transporte público. Por otro lado, los municipios de Floridablanca, Girón y Piedecuesta presentan una inversión del 17%, 19,1% y 12,6% respectivamente, en donde se destacan programas de vivienda, infraestructura vial y de servicios básicos, así como infraestructura de comunicaciones.

Por otro lado, en el eje de medio ambiente, se visibiliza que Bucaramanga cuenta con una inversión de 3,6% relacionado principalmente con programas de protección de recursos naturales, adaptación al cambio climático, mitigación del riesgo y educación ambiental para sus habitantes. Por otro lado, en los municipios de Floridablanca, Girón y Piedecuesta, se identifica una inversión de 13,8%, 5,4% y 1,8% respectivamente con programas como ordenamiento territorial ambiental, gestión del riesgo, manejo de residuos sólidos y educación ambiental.

Una ciudad rodeada por montañas en condición de amenaza de deslizamiento y remoción en masa

De acuerdo a los estándares de ONU-Habitat, una ciudad compacta con una densidad adecuada, implica una concentración de personas y actividades que brinda beneficios económicos, sociales y ambientales, como son el uso eficiente del suelo y la reducción de la expansión urbana, la reducción en los costos de la dotación de servicios públicos, infraestructuras y equipamientos, reduce la dependencia del automóvil y promueve la movilidad alternativa, proporciona condiciones de equidad social, respalda la dotación de espacios públicos, incrementa la eficiencia energética y disminuye la polución. En este sentido, una ciudad más densa contribuye a la distribución justa de recursos y, por tanto, a una ciudad próspera e incluyente.

En general, el territorio del AMB presenta valores medios-bajos de densidad poblacional considerando que el valor ideal que considera ONU-Habitat se encuentra alrededor de los 15.000 hab/km², con una medida general de 19.000 habitantes por km². Ahora bien, trasladada esa medición a escala de manzana, en donde el valor ideal es de unos 150 habitantes por hectárea, se pueden observar altas densidades en el municipio de Floridablanca, al sur del municipio de Girón y en parte del municipio de Piedecuesta. Estas zonas coinciden con aquellas en donde se han ido localizando nuevos proyectos de propiedad horizontal y construcción en altura; así como en las comunas 1, 2, 10, 11, 14 y 17 de Bucaramanga. De acuerdo al PD 2020-2023, estas dinámicas respon-

¹⁵Para los fines de este análisis, se considera únicamente la inversión de ingresos propios de los municipios (tributarios, no tributarios, recursos de capital), considerando que los ingresos de transferencias de la nación a través del Sistema General de Participaciones (SGP) no presentan en su mayoría libre designación para inversión.

den a tendencias de expansión urbana en la “Zona Limítrofe” localizada entre los municipios de Bucaramanga y Floridablanca, consolidándose como zona de conurbación.

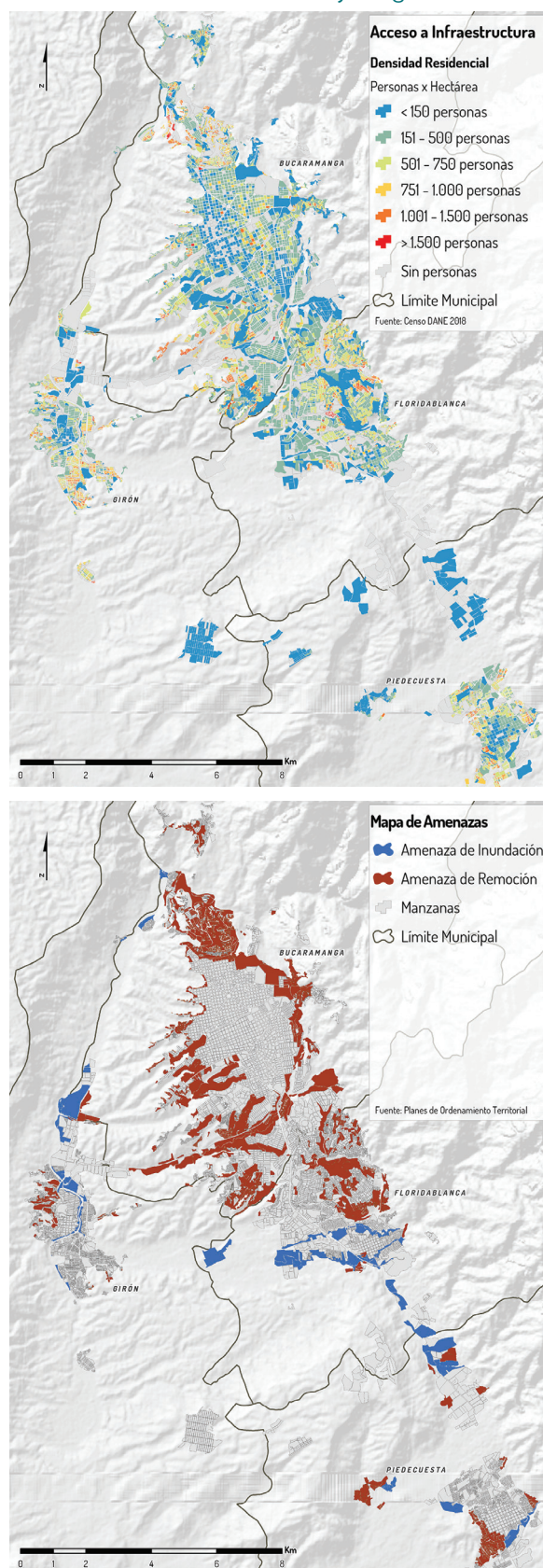
Así mismo, el Plan de Ordenamiento Territorial (POT) 2013-2027 de Bucaramanga estipula que el crecimiento de la densidad residencial se ha dado mayoritariamente mediante la ocupación informal que ha crecido más rápido que la vivienda formalmente construida para los estratos socioeconómicos más bajos. Es así que las áreas informales construidas en el municipio de Bucaramanga presentan una tasa de crecimiento anual de 7,1% frente al 1,5% de las áreas formales. Este crecimiento se ha generado a partir de los años cincuenta, alcanzando un 16% del territorio para el año 2000.

El POT 2013-2027 menciona además que la informalidad se ha desarrollado principalmente en suelos con altas pendientes y en riberas de ríos en la proximidad de las fronteras intermunicipales, zonas con amenaza por inundaciones y deslizamientos, condición que se suma a la vulnerabilidad socioeconómica de las comunidades en ocupación informal e incrementa su segregación. Esta condición de ocupación se presenta mayoritariamente al occidente, norte y nororiente de la meseta, siguiendo el curso de dos ejes viales principales (Calle 70, Carrera 27, Avenida Quebrada Seca y vía a Girón) y la ubicación espacial del sector industrial y comercial de la ciudad (Municipio de Bucaramanga, 2014).

En este contexto, es importante mencionar que, gran parte del AMB (34,5%) se encuentra bajo algún tipo de amenaza (remoción en masa 29,3%, e inundación 8,1%), representando al 20% de la población total (18,4% bajo remoción y 1,7% bajo inundación). Esta situación ocurre particularmente en las zonas periféricas de la ciudad, destacándose la zona limítrofe entre Bucaramanga y Floridablanca, principalmente por las condiciones de pendiente y la zona montañosa que rodea la ciudad. Esto representa un reto en materia de crecimiento, ya que existen obstáculos naturales que impiden una expansión urbana a zonas seguras.

El Plan Integral de Desarrollo Metropolitano (PIDM) 2016-2026 resalta así que el AMB se encuentra mayoritariamente en zona de alta amenaza sísmica,

Ilustración 6. Densidad residencial y riesgos en el territorio



Fuente: Elaboración propia, ONU-Habitat Países Andinos



condición que se agudiza por la presencia de edificaciones que no cumplen con normas sismorresistentes y generan alta vulnerabilidad para la población ahí asentada. Estas edificaciones se localizan predominantemente en asentamientos informales en condiciones de precariedad, condición que se concentra en las laderas orientales, en las comunas 12, 13 y 14, y el suroccidente, en las comunas 9, 10 y 11. En el caso del Girón, dada su escarpada topografía, se presentan condiciones de vulnerabilidad en asentamientos precarios localizados en zonas de alta pendiente (oeste del municipio) que, en época invernal y como consecuencia del déficit de infraestructura vial y de servicios básicos, genera desplazamientos que impactan negativamente a las comunidades. De manera similar, en el municipio de Floridablanca se presentan condiciones similares con asentamientos en condiciones de precariedad en zonas de alto riesgo por deslizamientos. Estos asentamientos se concentran en el este del municipio (Área Metropolitana de Bucaramanga & ONU-Habitat, 2015).

Para mitigar la vulnerabilidad por la ocupación de zonas de riesgo, se formula el Plan Estratégico Metropolitano de Ordenamiento Territorial (PEMOT) 2019-2049, con el objetivo de normar el uso y ocupación de territorios limítrofes y conurbados del AMB. En este sentido, se define un modelo de ocupación de territorio que define zonas de protección por su vocación ambiental y productiva y limita la urbanización en zonas de riesgo con el objetivo de consolidar la trama urbana existente en los municipios del AMB. Así mismo, se definen zonas de vivienda de interés social con la intención de promover la cohesión social en el territorio. Los municipios de Floridablanca y Girón son los territorios que se definen como receptores de programas de VIS considerando que cuentan con las proyecciones más altas de crecimiento poblacional.

Vivienda inadecuada y condiciones de hacinamiento distribuidas por toda la ciudad

El acceso universal a la vivienda durable¹⁶ es un derecho fundamental y una condición básica en una ciudad incluyente. La vivienda es el medio principal por el cual las personas acceden a otros derechos funda-

mentales, como son: salud, seguridad alimentaria, agua potable, educación, libre expresión, privacidad, trabajo y acceso a la propiedad (UN-Habitat, 2017). En este sentido, el acceso a la vivienda se puede entender como el punto de partida para garantizar la distribución justa de recursos en el territorio.

Con el objetivo de entender las condiciones de habitabilidad de la población en el territorio, la visión de ONU-Habitat de una distribución espacial justa considera tres indicadores que dan cuenta de la calidad y seguridad de los espacios privados donde viven las personas: vivienda durable, con espacio vital suficiente y sin condiciones de precariedad.

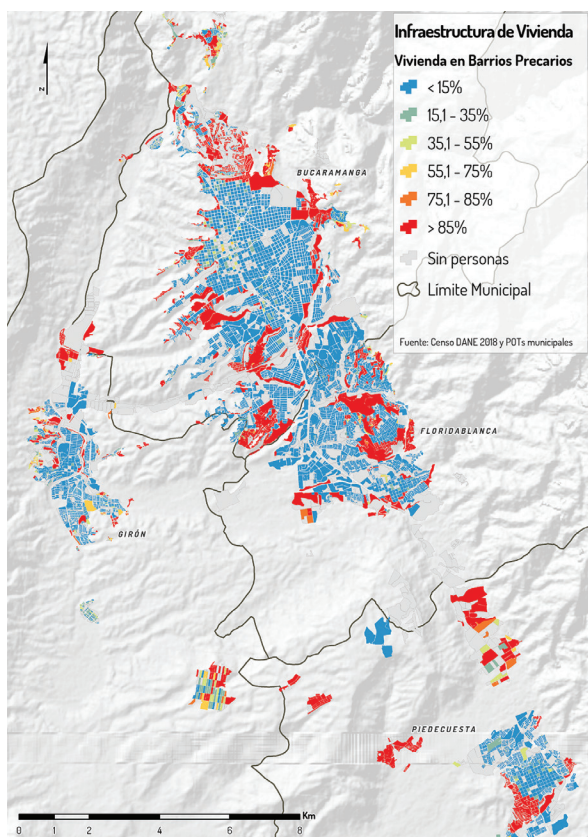
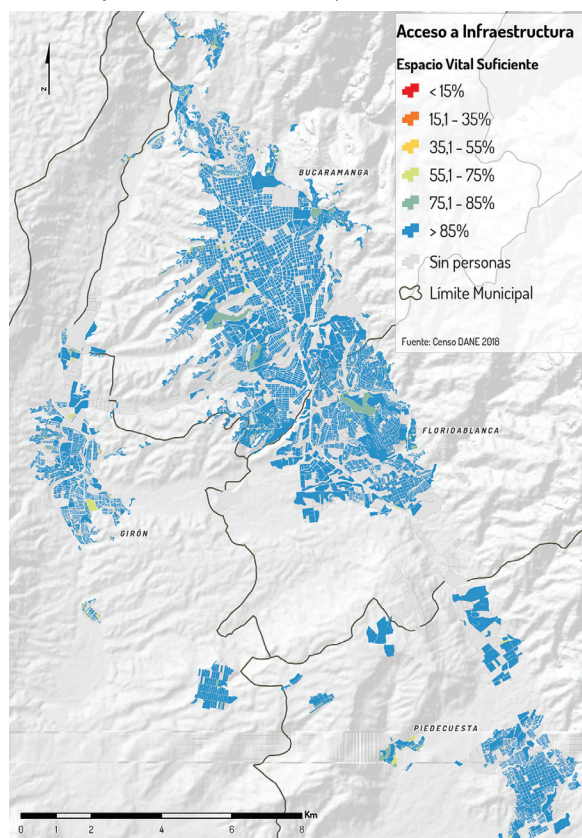
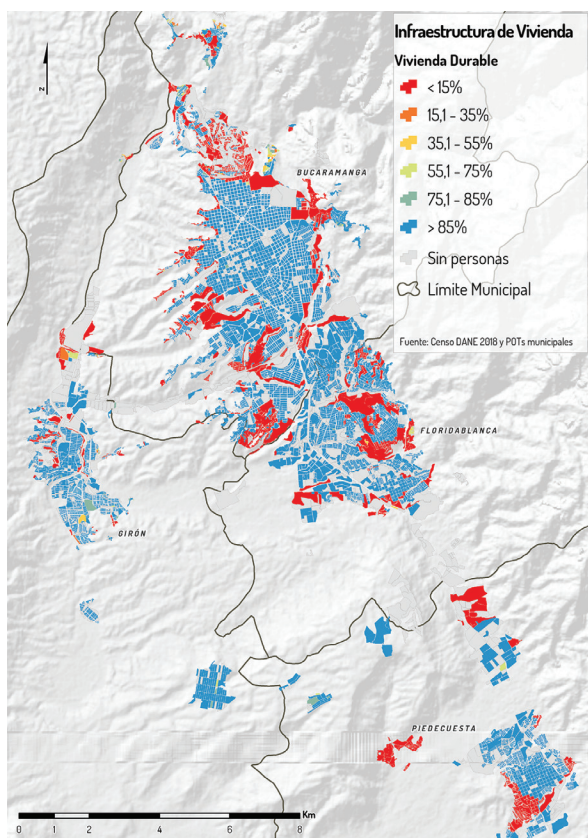
En el Área Metropolitana de Bucaramanga, las viviendas con déficit estructural se localizan especialmente en las zonas periféricas al norte de Bucaramanga (comunas 1 y 2) así como en estribaciones de la cordillera al occidente de la ciudad (comunas 5, 8 y 17). Así mismo, en gran parte de la comuna 14, en la zona norte del municipio de Girón, el sur del municipio de Floridablanca y en la zona suburbana norte del municipio de Piedecuesta.

Una distribución espacial justa de las condiciones de habitabilidad de la población requiere que las personas cuenten con espacio vital suficiente. Esto quiere decir no más de tres personas por habitación. En el AMB, las manzanas oscilan en los extremos, ya sea con valoraciones mayores al 85% de las viviendas o menores al 15% con buenas condiciones de habitabilidad, y muy pocas manzanas con valores intermedios. A excepción de la comuna 2, las manzanas con una baja valoración se distribuyen de manera indistinta por toda la ciudad, con algunas concentraciones en las comunas 1 y 2 de Bucaramanga y en el área industrial al norte de Girón.

Respecto a las zonas de urbanización con condiciones precarias (baja calidad estructural, acceso a servicios públicos, hacinamiento y amenaza natural) se concentran en las áreas periféricas en línea con lo anteriormente expuesto sobre la ocupación informal en periferias, con alta incidencia de vulnerabilidad por riesgo no mitigable. En este contexto, de acuerdo con el PIDM 2016-2026, el Observatorio Me-

¹⁶De acuerdo a la metodología CPI, vivienda durable se entiende como aquellas localizadas fuera de zonas de riesgo y cuentan con una estructura permanente y adecuada para proteger a sus habitantes de condiciones climáticas.

Ilustración 7. Vivienda durable, condición de hacinamiento y vivienda en barrios precarios.



tropolitano del AMB identificó 236 asentamientos precarios metropolitanos en los que viven 130.549 personas que equivalen al 7,8% de la población metropolitana. Igualmente, reporta que el déficit de vivienda para Bucaramanga es de 22.592 unidades, 6.340 familias que viven en asentamientos y viviendas de condiciones indignas y 11.000 personas habitando en zonas de amenaza alta y riesgo por determinar. Se tienen datos de 251 asentamientos precarios identificados, con una población de 216.500 habitantes, equivalente al 20,32% de la población total del Área Metropolitana de Bucaramanga.

Así mismo, el PEMOT 2019-2049 identifica zonas aptas para el reasentamiento humano, la expansión urbana y la consolidación de centros poblados con el objetivo de alcanzar equilibrio entre la carga y beneficios de cada uno de los municipios que la conforman, entre los que se encuentran los beneficios de la implantación de vivienda VIS y VIP. En este sentido, se definen zonas de alta capacidad de uso y moderada capacidad de uso en las zonas de conurbación de los municipios del AMB.

Fuente: Elaboración propia, ONU-Habitat Países Andinos



Por su parte, el PD Bucaramanga 2020 - 2023 identifica que el déficit de vivienda en Bucaramanga es de unidades de vivienda para la población, es decir, déficit cuantitativo, contrario a la tendencia de ciudades capitales a nivel nacional en donde se presenta un déficit cualitativo. En este sentido y en cuanto a la construcción formal de viviendas, entre 2004 y 2009 según estratos socioeconómicos en el POT Bucaramanga 2013 - 2027 se menciona: la mayoría de las viviendas construidas en el AMB se ubican en los estratos 4 (10.371) y 3 (9.321) respectivamente, con excepción del municipio de Girón que presenta tendencia a mayor construcción de viviendas de estratos 1, 2 y 3. Este balance en la distribución de los estratos socioeconómicos con respecto a la construcción de la vivienda evidencia una segregación socioespacial en municipio de Girón donde se construye la mayor cantidad de vivienda VIS.

En cuando a la definición de tratamientos urbanísticos, el POT Bucaramanga 2013-2027 señala a las zonas periféricas del norte, este, suroeste y oeste como tratamiento integral, territorio que coincide con las zonas de vivienda inadecuada presentadas por el presente estudio.

Finalmente, en materia de acceso a vivienda por parte de refugiados y migrantes, el PD Bucaramanga 2020-2023 identifica que el 30% de venezolanos viven en habitaciones arrendadas que comparten con de 2 a 4 personas, es decir, en alta condición de hacinamiento. Así mismo, 34% de venezolanos no tienen una residencia o habitación fija donde hospedarse, residiendo mayoritariamente en la calle o en hotel.

En cuanto a las acciones planteadas para mitigar el déficit de vivienda, se resalta el programa del PDIM AMB 2016-2026 “Hábitat metropolitano y vivienda digna para la vida” que tiene como objetivo disminuir el déficit de vivienda, impactar un modelo de ocupación compacta y eficiente, mejorar la cobertura de equipamientos de soporte social, mejorar las condiciones de barrios precarios y aumentar la oferta de vivienda VIP y VIS. Por otro lado, desde el PD Bucaramanga 2020-2023, se plantea la formulación de instrumentos estratégicos como Plan Municipal Habitacional para la formulación de proyectos integrales de hábitat y vivienda social dirigidos a la población más vulnerable de la ciudad, destinados

a solventar el déficit cuantitativo. Así mismo, se plantea la formulación de programas para el mejoramiento de vivienda y entorno barrial, y arrendamiento social, que tienen como objetivo resolver déficit cuantitativo y cualitativo de barrios precarios y apoyar el acceso a vivienda usada o nueva para la inclusión social de comunidades vulnerables.

Déficit servicios básicos en zonas periféricas y de riesgo

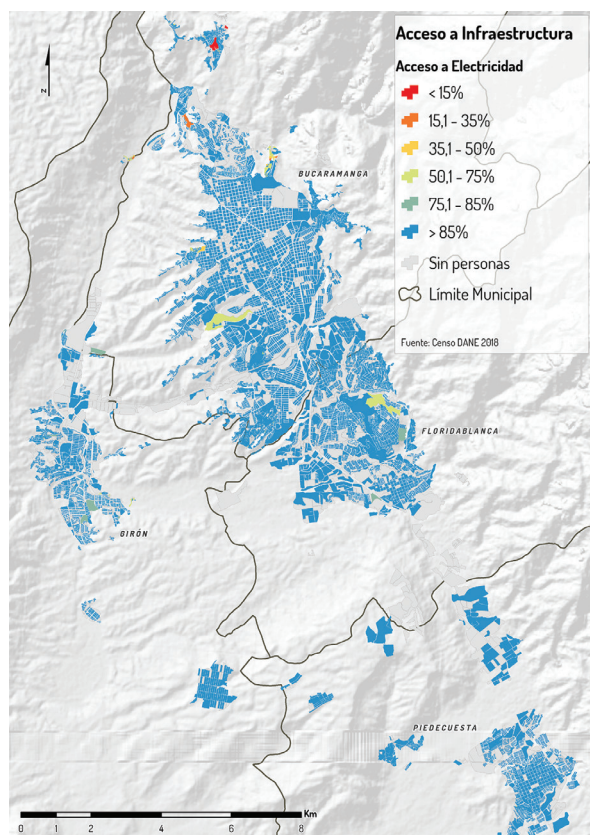
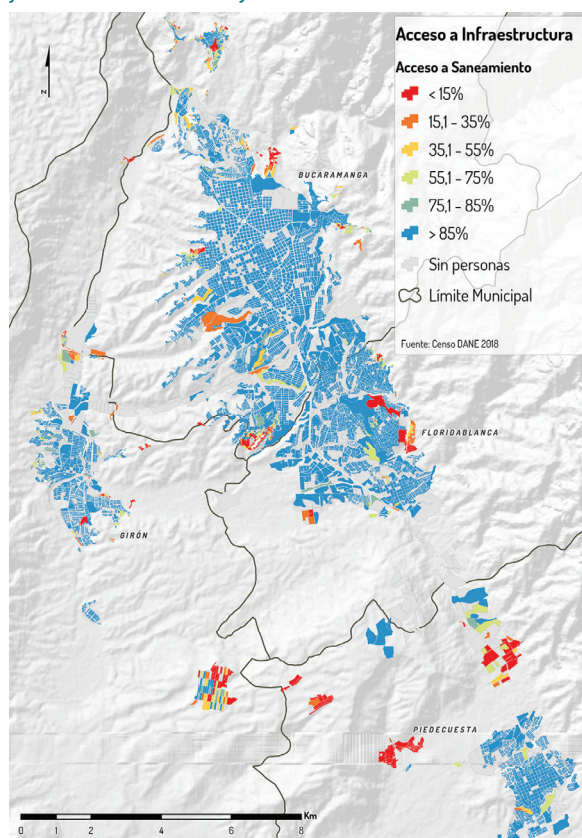
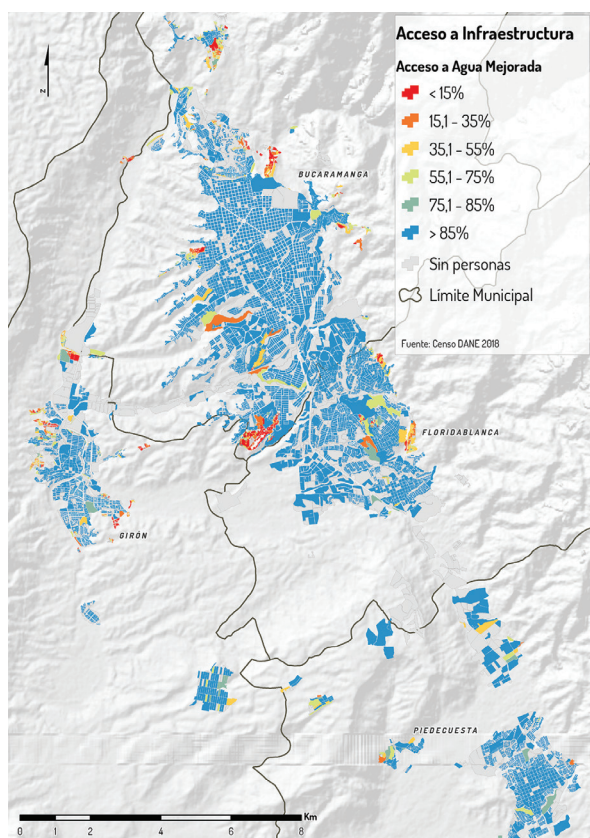
El acceso a servicios básicos, agua mejorada, electricidad y alcantarillado, se considera un derecho fundamental al que todos los habitantes de una ciudad deben acceder. Para ello, una ciudad incluyente cuenta con cobertura universal de servicios básicos que garantiza la accesibilidad universal. Además, esto deberá acompañarse con políticas de soporte social que garanticen la asequibilidad universal.

En el AMB, hay una coincidencia en las zonas con falta de cobertura de servicios básicos de acueducto y alcantarillado, así como en algunas con falta de cobertura de energía eléctrica, que se localizan principalmente en áreas periféricas al norte de Bucaramanga, el sur de Floridablanca, la zona suburbana al norte de Piedecuesta y el norte del municipio de Girón. Así mismo, gran parte de estas zonas están consideradas como de alto riesgo, ya sea por inundación o principalmente por remoción en masa.

La falta de cobertura en estas zonas se puede atribuir, por un lado, a la condición de amenaza por inundación o remoción en masa en la que se encuentran los asentamientos que limita la acción de los gobiernos locales, y por otro, al rápido crecimiento de las periferias del AMB por ocupación informal sobre territorios sin condiciones básicas para la urbanización y a un ritmo más acelerado que la planeación y gestión del suelo para la dotación de servicios básicos.

En cuanto a la planeación y gestión del territorio, el PIDM del AMB plantea el programa “Servicios metropolitanos eficientes y accesibles” que incluyen la dotación de agua mejorada, saneamiento, electricidad e internet como infraestructuras esenciales para el desarrollo integral de sus habitantes. Entre las metas de este programa, se resaltan la consolidación de un Consejo Metropolitano de Servicios Públicos,

Ilustración 8. Cobertura de infraestructuras de agua mejorada, saneamiento y electricidad en el AMB



conformar el fondo de solidaridad y redistribución del ingreso para la dotación de servicios básicos en zonas con déficit, apoyar programas de dotación de internet y expansión de banda ancha en el AMB.

Así mismo, desde el PD Bucaramanga 2020-2023, se destacan programas de Mejoramiento Integral de Barrios, Conectividad para la competitividad y fortalecimiento de zonas rurales, que tienen entre sus objetivos la dotación de servicios básicos en bordes de la ciudad para incrementar su competitividad e inclusión territorial.

Finalmente, el POT Bucaramanga 2013-2027 considera dentro de sus sistemas urbanos estructurantes al sistema de servicios públicos y consecuentemente, como propuesta de acción, ha planteado la expansión de los perímetros de dotación de agua mejorada y saneamiento en la ciudad, cubriendo zonas de expansión urbana, así como asentamientos informales dentro del perímetro urbano.

Fuente: Elaboración propia, ONU-Habitat Países Andinos

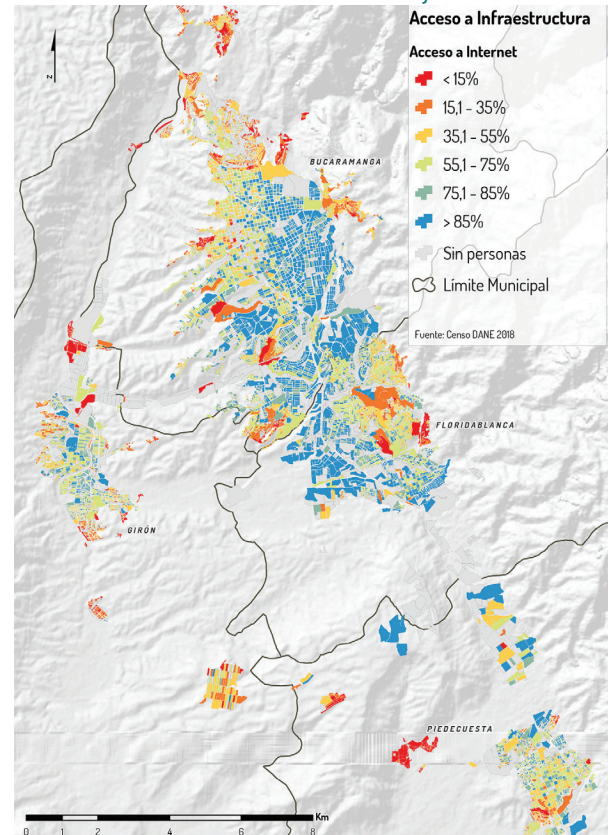
Debilidades de comunicación en zonas periféricas

Una ciudad incluyente debe garantizar la conectividad universal para sus habitantes, misma que promueve y democratiza el acceso a otros derechos fundamentales como son salud, educación, empleo y medios de vida. En el actual contexto global (acceso remoto a sistemas por medidas de bioseguridad y conectividad de mercados y personas a nivel mundial por globalización), el acceso a internet se puede considerar otro servicio básico esencial para el acceso a información, oportunidades de empleo y educación, y el acceso remoto a servicios de soporte social y atención institucional.

Para el caso del acceso a internet en el AMB, se observa una tendencia de amplia cobertura en las zonas consolidadas y más centrales, aquellas con barrios de estratos medio-alto y mejores condiciones de vivienda. Este acceso se va difuminando hacia las periferias evidenciando el déficit de acceso a este servicio en los bordes de las comunas 1, 2, 4, 5 y 14 en Bucaramanga, así como en otras zonas caracterizadas por déficit general de servicios públicos en Floridablanca, Girón y Piedecuesta.

Por otro lado, de acuerdo con el PD Bucaramanga 2020-2023, Bucaramanga es la ciudad capital con mayor participación en el mercado de internet por habitante, con un 86,8% de personas que usan internet en sus hogares, 31,1% que usa internet en su trabajo, 19,8% que usa internet en instituciones educativas y sólo 9,7% que debe desplazarse a otros sitios como puntos wifi o café internet para acceder al servicio. En este sentido, para promover el acceso al servicio, la ciudad de Bucaramanga cuenta con 54 zonas wifi distribuidas en la mayoría de las comunas de la zona urbana (exceptuando las comunas 12 y 16) y que se han complementado con educación digital para comunidades en condición de vulnerabilidad con el fin de capacitarlas en el uso responsable y efectivo de este servicio. Por otro lado, desde el ámbito productivo, se registra que el 99,6% de las empresas industriales y manufactureras usan internet para el desarrollo de su operación con un total de 73,3% con página web para sus actividades comerciales, evidenciando nuevamente la alta penetración que el servicio tiene en las dinámicas de Bucaramanga.

Ilustración 9. Acceso a internet fijo en el AMB



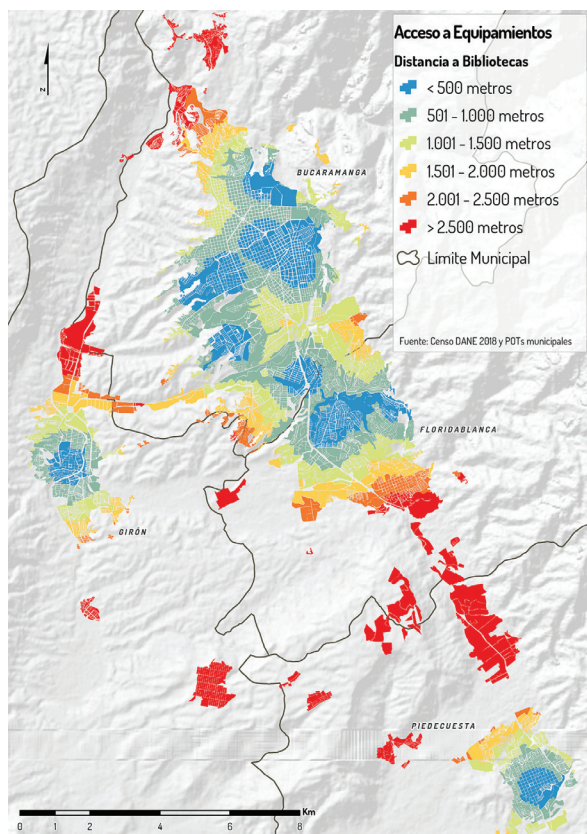
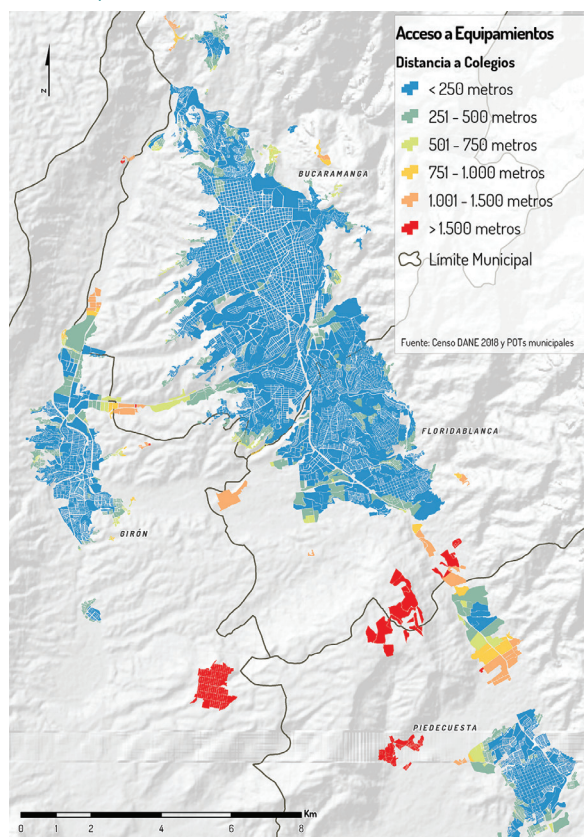
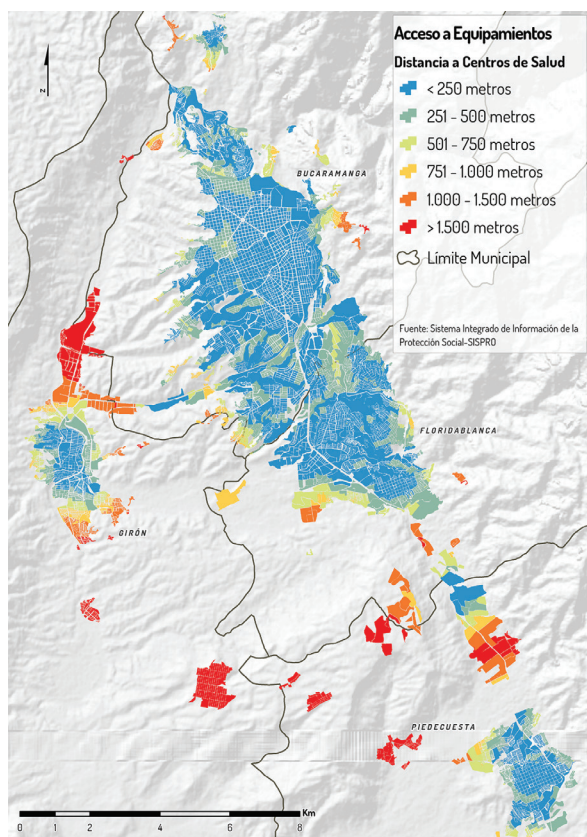
Fuente: Elaboración propia, ONU-Habitat Países Andinos

Finalmente, a nivel de área metropolitana, como se evidenció anteriormente, el PIDM del AMB tiene como intención promover la conectividad en el área metropolitana mediante programas para la dotación de internet y expansión de la cobertura de banda ancha con el objetivo de mejorar el acceso a oportunidades y servicios de la población más vulnerable y alejada de zonas consolidadas.

Infraestructura social concentrada en centralidad metropolitana

Se ha mencionado anteriormente que una de las condiciones para la construcción de una ciudad incluyente es la diversidad urbana. Una ciudad más diversa tiende a presentar menor centralización en la dotación de sistemas de soporte social, facilitando y democratizando el acceso para todos sus habitantes, con especial atención a aquellos en mayor condición de vulnerabilidad. Por tanto, una ciudad con mayores niveles de diversidad urbana es más

Ilustración 10. Cobertura de infraestructura de soporte social en el AMB



incluyente en cuanto distribuye equitativamente los equipamientos de infraestructura social (salud, educación y cultura) en el territorio.

Los equipamientos de salud (hospitales, IPS) y educación (colegios) presentan una amplia cobertura, a excepción del corredor industrial de Girón y la zona suburbana del municipio de Piedecuesta. En el resto del territorio, casi la totalidad de las manzanas tiene uno de estos equipamientos a menos de 500 metros de distancia. Estas dinámicas visibilizan una cobertura adecuada en las zonas urbanas consolidadas mientras que las periferias, objeto de expansión urbana, cuentan con baja cobertura, condición especialmente evidente en las periferias de los municipios de Girón y Pie de Cuesta.

Dentro del AMB, el municipio cuenta con 11 bibliotecas públicas, Floridablanca con 3 y Girón y Piedecuesta con 1 cada uno. Esto implica una valoración muy baja del indicador del número de bibliotecas cada 100 mil habitantes (1,5 en el caso del área metropolitana).

Fuente: Elaboración propia, ONU-Habitat Países Andinos



La cobertura de equipamientos de cultura como las bibliotecas públicas y su localización sigue el patrón de centralidad del territorio, concentrándose en los centros de los 4 municipios del AMB. En el caso de Bucaramanga, las comunas 1, 2, 4, 6, 8, 11, 14 y 16 son las más alejadas a bibliotecas públicas. Estas comunas son además aquellas en las que habitan los estratos económicos más bajos y se encuentran más distantes de las zonas de interés económico.

Según el PIDM 2016 - 2026, los equipamientos que se consolidan en el Área Metropolitana se han desarrollado sin tener en cuenta la importancia y su papel dentro de la estructura urbana, se realizan bajo demandas puntuales, sin dar respuesta a las necesidades futuras de crecimiento urbano. No se estudia la clase de servicios requeridos, lo que se refleja en un desbalance al relacionar el tamaño de la población y la cobertura de equipamientos en territorio, localizados tendencialmente en centralidades consolidadas. Estos equipamientos, frente a los factores de calidad de vida, uso del suelo y estrato socioeconómico, demuestran que no han sido elementos estructuradores del desarrollo urbano ni regional, en razón a que los pocos existentes no están ubicados estratégicamente en los municipios del área metropolitana, generando con ello un problema de desequilibrio y de carencias en la prestación de múltiples servicios.

En este sentido, el principal problema que enfrenta el AMB en materia de dotación de equipamientos de soporte social es una planeación territorial holística, que considere el tejido urbano como un sistema en el que estos equipamientos se distribuyan coherentemente con la demanda que se presenta en el territorio y cuenten con infraestructuras complementarias que garanticen la accesibilidad a los mismos, sobre todo de población con condición de vulnerabilidad. Al respecto, el PIDM señala además que el mecanismo para la dotación de equipamientos en el territorio ha ocasionado que no cuenten con información de la demanda de los mismo, lo que ha generado dificultad en el mantenimiento de estos y en la calidad de los servicios prestados.

Como estrategia para atender a los mecanismos para la dotación de equipamientos, el PIDM -bajo el programa “Dotaciones públicas para garantizar la habitabilidad metropolitana”-, plantea el desarrollo de un inventario de equipamientos de salud, educación, cultura, recreación y espacio público que permita identificar el déficit territorial. Así mismo, entre las metas de este programa se propone la formulación de una guía de estándares para dotación de equipamientos y la implementación de estos estándares en el territorio. Por otro lado, el PIDM propone además el fortalecimiento de la dotación de infraestructura de salud y educación en el área rural del AMB mediante los programas “Salud rural metropolitana” y “Educación rural metropolitana” que tienen como objetivo reducir las brechas en el acceso al servicio mediante la mejora en su prestación y la dotación de infraestructuras de salud. Finalmente, en cuanto al acceso a cultura y dada la alta centralización de equipamientos en el AMB, el PIDM plantea el programa “Culturarte metropolitano” que tiene entre sus acciones la consolidación de rutas culturales de fácil acceso para la población más vulnerable con el objetivo de promover la consolidación de clústeres culturales.

Desigualdad en la distribución del acceso a los espacios públicos y acceso a áreas

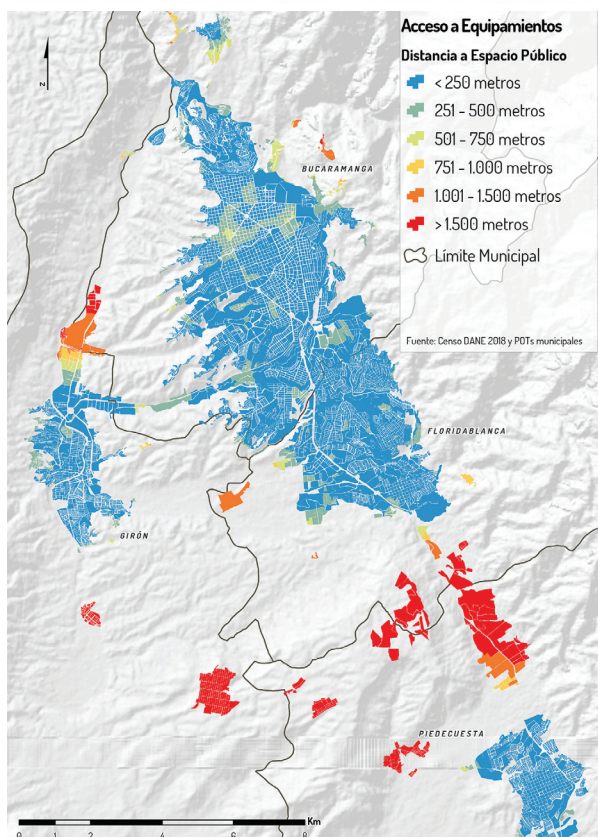
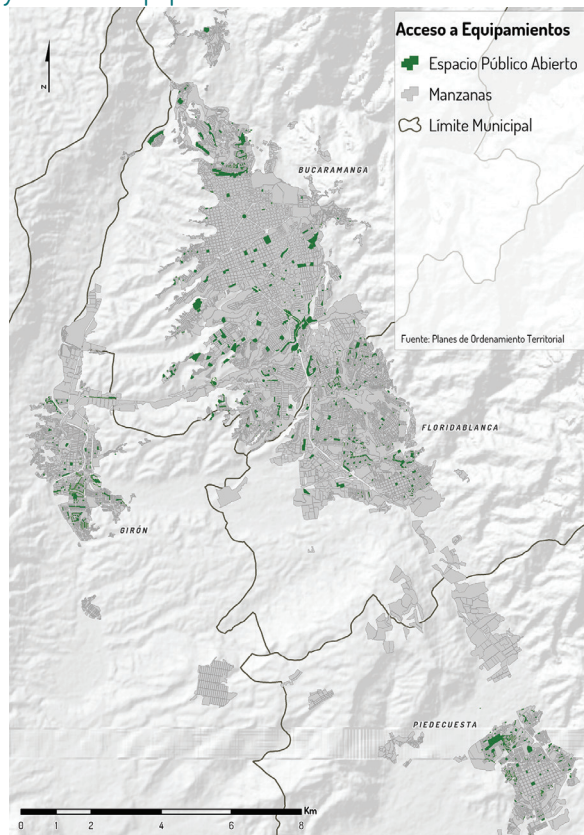
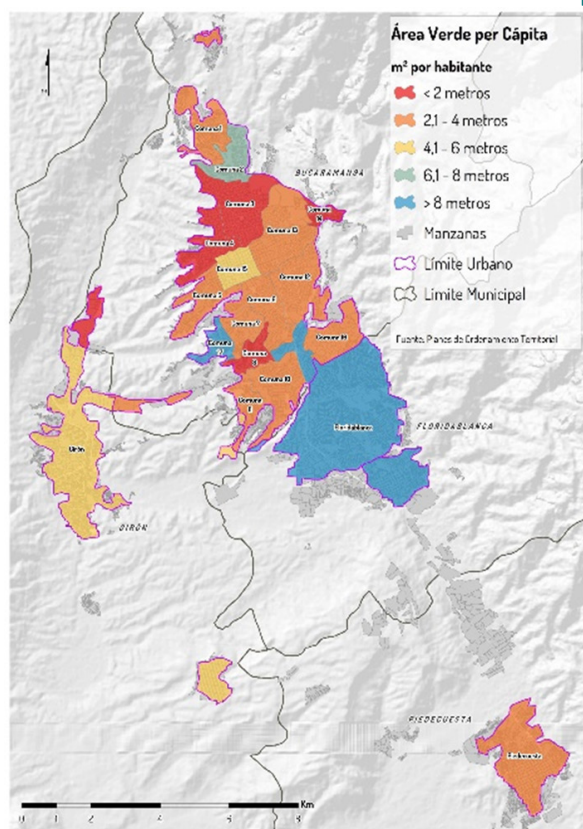
Al igual que en la distribución justa de infraestructuras de soporte social, una ciudad incluyente es aquella que garantiza el acceso universal a sus habitantes a sitios para el ocio y la recreación. Los espacios públicos¹⁷ y las áreas verdes¹⁸ ofrecen estas oportunidades para los habitantes de una ciudad y son puntos estratégicos para el encuentro y la convivencia de diferentes grupos sociales y comunidades en actividades de recreación y deporte. Los espacios públicos y áreas verdes se pueden entender entonces como puntos neurálgicos para la promoción de la cohesión social y territorial que, además, en el caso de las áreas verdes y espacios públicos permeables, ofrecen servicios ambientales al entorno urbano, entre ellos, la disminución del efecto isla de calor, la recepción de aguas de escorrentía, mi-

¹⁷La metodología CPI considera como espacios públicos a parques, parques cívicos, plazas, áreas verdes recreacionales y áreas públicas de equipamientos urbanos.

¹⁸La metodología CPI considera como áreas verdes a parques, bosques, jardines, etc. localizados dentro del área urbana.

¹⁹De acuerdo a sugerencias de la Organización Mundial de la Salud, una ciudad deberá contar como mínimo con 15 m² área verde por habitante.

Ilustración 11. Área verde per cápita y acceso a equipamientos



tigación frente a las emisiones de CO₂ y espacios de sombra para protección de radiación solar. Una ciudad incluyente y próspera es aquella que ofrece condiciones cuantitativas y cualitativas adecuadas¹⁹ de espacio público y áreas verdes a sus habitantes para mejorar su calidad de vida.

Si bien el AMB se encuentra rodeada de montañas con gran cantidad de vegetación, estos indicadores se midieron para los espacios que se encuentran dentro del área urbana. Así, se logra observar que, de acuerdo con el estándar ideal de 15 m² de áreas verdes per cápita recomendado por la Organización Mundial de la Salud, tan solo las comunas 9 y 17 de Bucaramanga, así como el municipio de Floridablanca, se acercan a valores ideales, con un poco más de 8 m² en cada uno de ellos. A su vez, el principal déficit se concentra en las comunas 3, 4, 8 y 14 de Bucaramanga, con una medición inferior a los 2 m² de área verde por cada habitante.

Por su parte, la medición de accesibilidad a espacio público abierto, como indicador de la distribución del espacio público en la ciudad, es bastante posi-

Fuente: Elaboración propia, ONU-Habitat Países Andinos



tiva con la mayoría de la población del AMB cerca a algún tipo de parque, plaza o alameda (menos de 300 metros de su vivienda). Tan solo en la zona industrial al norte de Girón y en el área suburbana de Piedecuesta, los espacios públicos se encuentran a más de 1.000 metros de las manzanas. A su vez, es en las comunas 3, 4 y 13 de Bucaramanga donde se alcanzan valores de un poco más de entre 500 y 750 metros de distancia. Estas dinámicas se concentran nuevamente en territorios de expansión urbana con deficiente planeación territorial y consecuentemente, con baja calidad de habitabilidad.

Este déficit se evidencia por el PIDM que indica que el AMB cuenta con déficit cualitativo y cuantitativo en la distribución y acceso a espacio público, principalmente debido a la tendencia de urbanización de sus municipios en donde los constructores y desarrolladores inmobiliarios entregan compensaciones monetarias por las cesiones de suelo obligatorias a usarse como espacio público. La falta de regularización de los gobiernos municipales ha generado, consecuentemente, baja dotación de espacios públicos y áreas verdes en el AMB. Así mismo, este instrumento reconoce que los municipios del AMB no han utilizado instrumentos de planeación complementaria para la adecuada planificación y gestión de espacios públicos y, como consecuencia, los espacios públicos y áreas verdes existentes no cuentan con conectividad entre ellos ni conforman una red articulada que promueva la calidad de vida para los habitantes del AMB. Finalmente, el PIDM señala que el déficit de espacios públicos y áreas verdes impacta además la sostenibilidad del territorio en cuanto zonas de protección ambiental no cuentan con un uso activo que mitigue su ocupación informal y contaminación.

Para mitigar el déficit del AMB en materia de áreas verdes y espacios públicos, el PIDM plantea programas como “Espacios verdes y libres para garantizar la integración social y urbana”, “Destino Parques Metropolitanos” y “Más verde para el AMB” que tienen como objetivo, por un lado, la definición de un “Plan Maestro de Espacios Públicos” que permita estructurar una red de espacios públicos y áreas verdes, definir reserva de suelos, suelos con valor ambiental para protección e implementar acciones para la consolidación de una red de parques metropolitanos.

La estrategia del PIDM se materializa en la estrategia de desarrollo territorial del PEMOT con proyectos como “Red conectada de parques metropolitanos” y “Formación del cinturón verde metropolitano” que tienen como objetivo la preservación y recuperación de suelos con valor ambiental, como áreas de influencia de fuentes hídricas, así como delimitar el crecimiento de las zonas urbanas del AMB y proteger los suelos con vocación productiva.

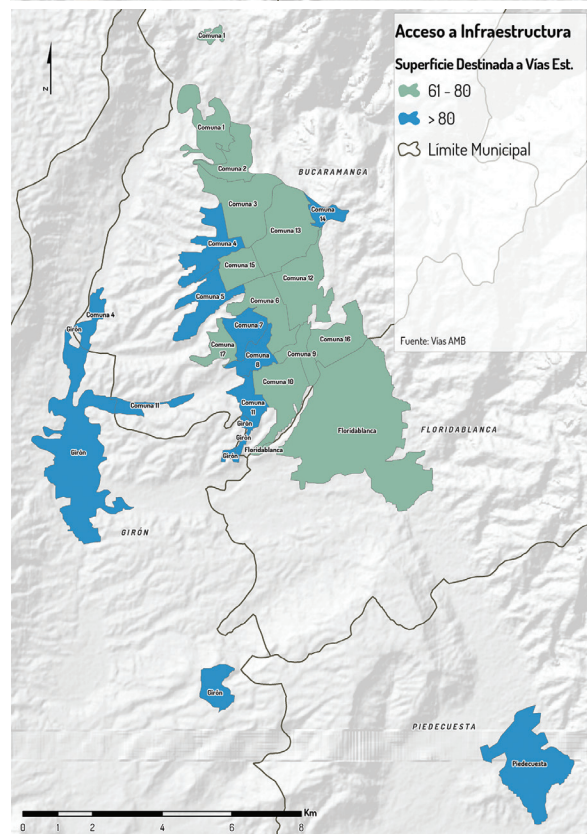
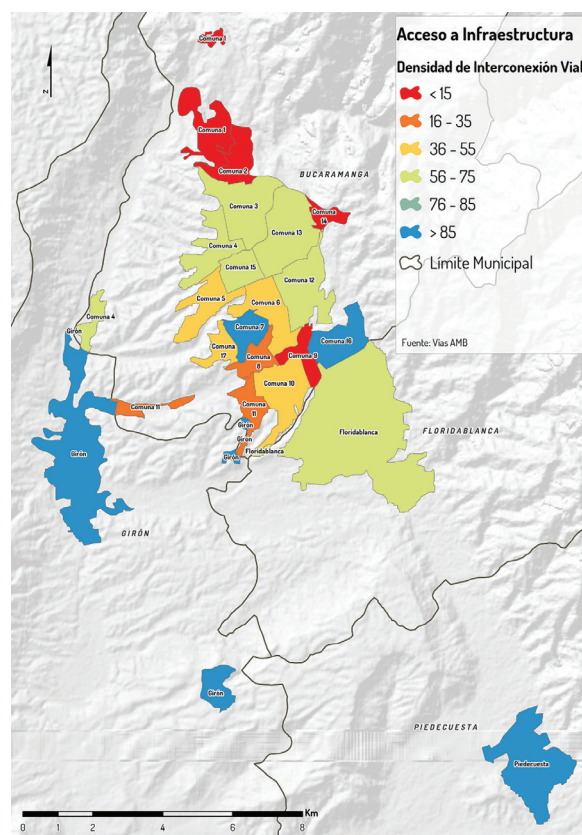
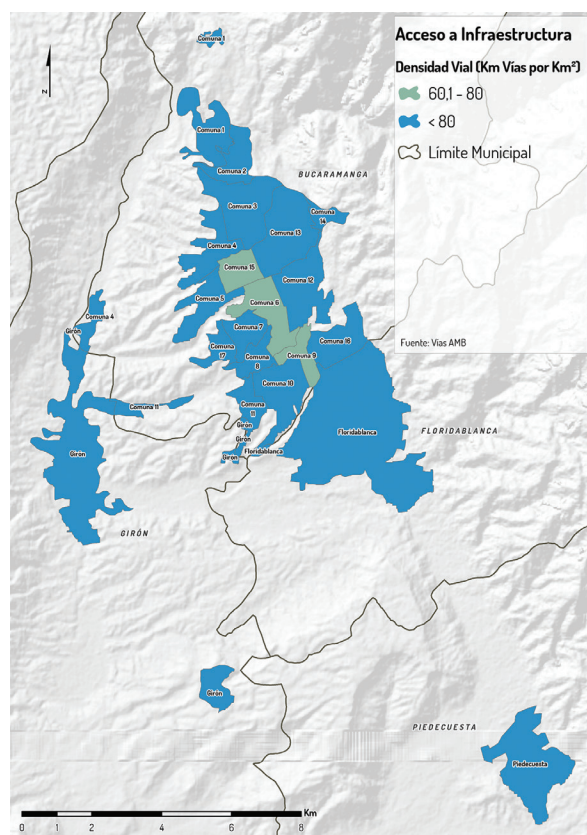
Centralidades caminables y conectadas, periferias con rastros de la urbanización informal

Como se mencionó anteriormente, la conectividad es una condición esencial de una ciudad incluyente. En lo referente a la conectividad física, la misma se presenta por dos condiciones básicas: la forma urbana y la cobertura de transporte público masivo. La forma urbana es la responsable de la construcción de entornos urbanos con una adecuada superficie destinada a vías y con una adecuada cantidad de intersecciones, ambos elementos fundamentales para la construcción de una ciudad a escala humana, que incite la movilidad peatonal y alternativa. Por otro lado, la cobertura de transporte público masivo eficiente es el mecanismo principal para acortar distancias entre puntos de la ciudad y, por ende, democratizar el acceso a servicios y oportunidades de empleo, educación, salud y recreación para toda la población.

Los territorios con mayor densidad vial, mejores condiciones de conectividad y planeación de vías a futuro son aquellos que aglomeran actividades productivas: comercio, servicios e industria. Esta condición puede sustentarse en que la conectividad es un aspecto esencial para el desarrollo de zonas productivas con el fin de promover la movilización de personas y mercancías que soporten los sistemas de producción y consumo.

El AMB se encuentra muy bien calificado respecto a estos indicadores dando, por ejemplo, para el caso de la longitud de vías por km², una valoración muy sólida en la mayoría de las comunas de Bucaramanga (a excepción de las comunas 6, 9 y 15, con valoración sólida) y en las áreas urbanas de Floridablanca, Girón y Piedecuesta. Esto responde a la tendencia

Ilustración 12. Acceso a infraestructura en el AMB



de crecimiento expansivo hacia las zonas periféricas y conurbados de los municipios circundantes y a la deficiente planeación territorial de las mismas.

La viabilidad peatonal depende del tamaño de las cuadras. Un mayor número de intersecciones implica un mayor número de lugares donde los carros deben detenerse y los peatones pueden cruzar. En este sentido, respecto al número de intersecciones, busca identificar aquellas zonas de la ciudad que son más caminables, tanto por el tamaño de las manzanas como por la presencia de cruces seguros, con un valor ideal que rodea las 100 intersecciones por km². Las comunas 1 y 2 de Bucaramanga tienen una valoración muy débil, debido a un muy elevado número de intersecciones que responde principalmente a la informalidad de la urbanización que ha dado como resultado un trazado urbano muy irregular. Por otro lado, otras comunas con una baja valoración son las 8, 9, 11 y 14, que presentan bajo número de intersecciones y muy pocos cruces seguros.

Por su parte, los municipios de Girón y Piedecuesta tienen una valoración muy sólida, mientras que

Fuente: Elaboración propia, ONU-Habitat Países Andinos



Floridablanca y el resto de las comunas de Bucaramanga se valoran como moderadas sólidas. Esta condición responde a que el crecimiento urbano expansivo se ha concentrado sobre todo en las áreas periféricas de Bucaramanga y en menor medida en sus municipios circundantes, lo que genera consecuentemente, una trama urbana con mayor regularidad en Floridablanca, Girón y Piedecuesta.

Finalmente, el indicador de superficie destinada a vías califica a Bucaramanga y Floridablanca en una posición sólida, mientras que a Girón y Piedecuesta en una posición muy sólida.

Así mismo, para alcanzar el objetivo de ciudad compacta para la AMB, el PEMOT menciona que se requieren estrategias adecuadas para frenar el escenario tendencial que aleja al AMB de un territorio de tipología compacta e identificar nuevas centralidades que conformen un sistema de asentamientos en red que evite una compactación del territorio por su urbanización y conseguir la máxima eficiencia de las infraestructuras, incluyendo infraestructura vial, buscando la cohesión territorial para que el AMB interactúe con la región circundante y evite que se siga ocupando con desarrollos de vivienda e industria en las periferias. En este sentido, el PIDM identifica la necesidad de desarrollar 110,33 kilómetros de vías nuevas para la interconexión del AMB y la promoción de su compatibilidad de cara a fortalecer su productividad.

En materia de movilidad por transporte público, el POT 2013 - 2027 de Bucaramanga menciona que esta es la ciudad del país que mayor población flotante tiene hacia su área central en comparación con su población. Debe recibir todos los días a un 31% adicional a su población por el desplazamiento de otros municipios del AMB. En este sentido, no solamente debe atender la movilidad interna dentro de la meseta, sino la movilidad exterior de los demás municipios, lo que genera un cuello de botella en el acceso a la meseta, situación que no ha sido solucionada aún por el proyecto METROLÍNEA. En este sentido, el PIDM evidencia que no hay un procedimiento desde el AMB que permita monitorear el efecto de las políticas implementadas sobre el transporte público, sin embargo, se cuenta con estudios externos que evidencian que a partir del 2005 se ha presentado un acelerado decremento

de la población que se mueve en transporte público y se ha incrementado el uso de vehículos privados, condición que se puede atribuir a la congestión del sistema METROLÍNEA por la alta demanda de la población flotante del territorio.

Para responder a estos retos, desde el PEMOT se proponen proyectos estratégicos de infraestructura para el AMB, como la formulación de un Sistema Integrado de Transporte Público Metropolitano, la dotación de terminales de transporte de carga y de pasajeros en el AMB y construcción de distribuidores de Tráfico Este y Río Oro. Estos proyectos tienen como objetivo mitigar el tráfico generado por vehículos privados mediante dos enfoques, el primero, fortaleciendo el sistema de transporte público y, el segundo, mejorando el trazado vial.

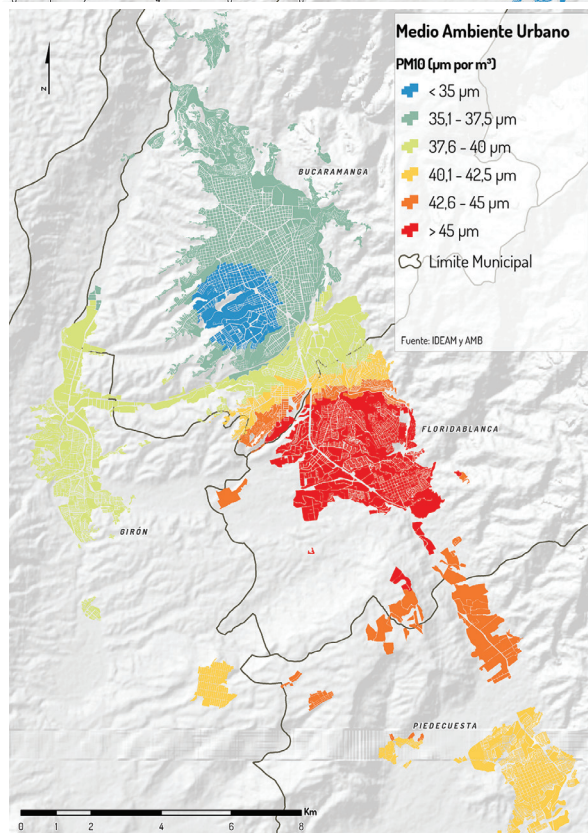
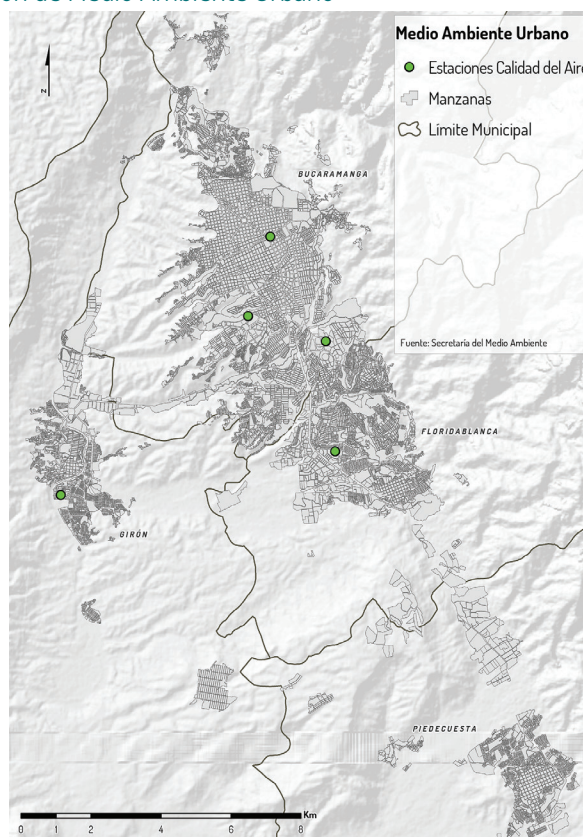
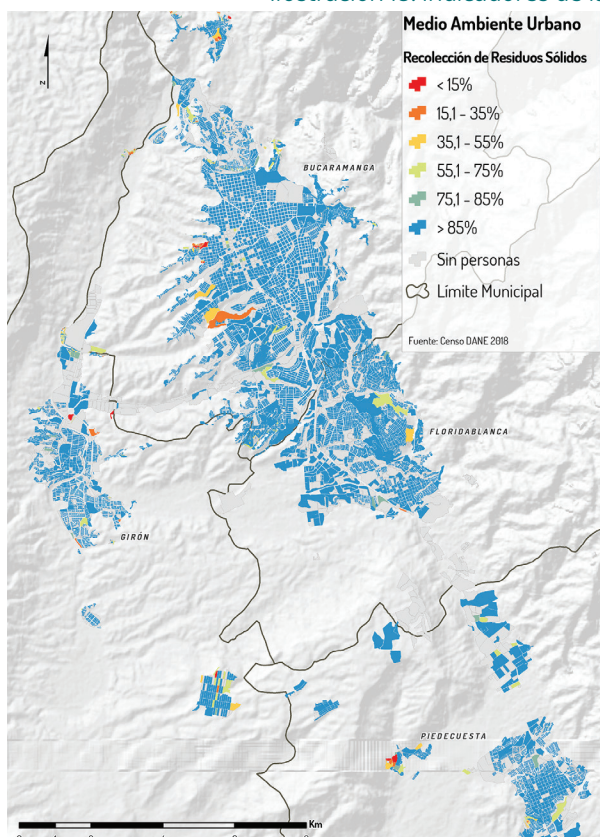
Segregación ambiental en zonas vulnerables

Una ciudad próspera debe contribuir a la urbanización sostenible, manteniendo un sano equilibrio entre el crecimiento económico y el medio ambiente, facilitando el desarrollo integrado y la resiliencia. Las ciudades ambientalmente sostenibles son más compactas, eficientes, limpias y menos contaminadas, por lo que para lograr una ciudad próspera se requiere trabajar sobre estos elementos relacionados con la gestión de los residuos y la reducción de fuentes de contaminación.

En este sentido, se miden los indicadores de calidad del aire y cobertura de recolección de residuos, ya que, por un lado, una ciudad próspera busca mejorar las condiciones del aire que respira la población, mejorando la calidad de vida y favoreciendo un entorno saludable. Por otro lado, un adecuado tratamiento de los residuos sólidos garantiza disminuir las probabilidades de adquirir enfermedades relacionadas con la acumulación de basuras. El análisis de esta dimensión permite reconocer las áreas de la ciudad con mayor segregación ante la disponibilidad de acceder a un ambiente sano.

De acuerdo con información de la autoridad ambiental de la AMB, se observa mayor concentración de PM10, lo que corresponde a menor calidad de aire, en el municipio de Floridablanca y su extensión al sur hacia zonas suburbanas de Piedecuesta. Es probable que la calidad del aire en esta zona se deba

Ilustración 13. Indicadores de la dimensión de Medio Ambiente Urbano



Fuente: Elaboración propia, ONU-Habitat Países Andinos

al corredor industrial que conecta con el municipio de Girón pero, dado que no se registran demasiadas fuentes fijas en este sector, es probable también que se deba a emisiones a través de fuentes móviles. Por otro lado, tanto el municipio de Girón como el de Piedecuesta tienen valores que giran en torno a la media urbana nacional, mientras que las zonas con mejor calidad del aire se localizan hacia el norte de Bucaramanga, en una zona montañosa con gran cantidad de árboles.

En cuanto a la recolección de residuos sólidos, se observa una amplia cobertura en la mayor parte del AMB, mientras que las zonas con mayor déficit, que también se distribuyen por toda la ciudad, coinciden con aquellas que tienen dificultad de acceso a otros servicios como acueducto, alcantarillado y energía eléctrica, es decir, a los asentamientos en condición de tugurización que, dada su condición de riesgo o su condición de informalidad, no reciben servicios por parte del gobierno local.

Con el objetivo de responder a estas demandas, desde el PIDM se propone los programas “Servicios

metropolitanos eficientes y accesibles”, “Inclusión de energías alternativas al ciclo productivo local”, “Saneamiento hídrico metropolitano”, “Operación separe” y “Reducción de residuos en el origen: el mejor residuo es el que no se produce”, cuyos objetivos son mejorar la prestación de agua potable, saneamiento y recolección de residuos sólidos para la mitigación de factores ambientales negativos a la población en mayor condición de vulnerabilidad. Así mismo, se cuenta con programas como “Gestión metropolitana de áreas protegidas”, “Aire metropolitano limpio”, “Reducción del riesgo a desastres” y “Área carbono cero”, como estrategias para la preservación de recursos territoriales y el cuidado de la calidad ambiental.

b. Pilar Diversidad y equidad social, económica y cultural

En el marco del planteamiento que ve la inclusión como elemento fundamental para fortalecer la prosperidad urbana, una ciudad diversa es aquella con mayor potencial sobre todo si se consigue que todos los grupos accedan a oportunidades y no haya disparidades socioeconómicas significativas en el territorio. Por lo tanto, es importante una distribu-

ción equilibrada de los estratos socioeconómicos, así como de diversidad de usos de suelo para evitar fenómenos de segregación social y espacial. Estas condiciones son indispensables para promover el acceso sin diferenciación a oportunidades y servicios y facilitan una mejor calidad de vida para los habitantes de una ciudad. Así mismo, una ciudad culturalmente diversa se traduce en potencial para la innovación que facilita las condiciones de prosperidad. Un territorio más próspero, beneficia a todos sus habitantes en cuanto mejora sus condiciones económicas y espaciales, es decir, su calidad de vida y oportunidades.

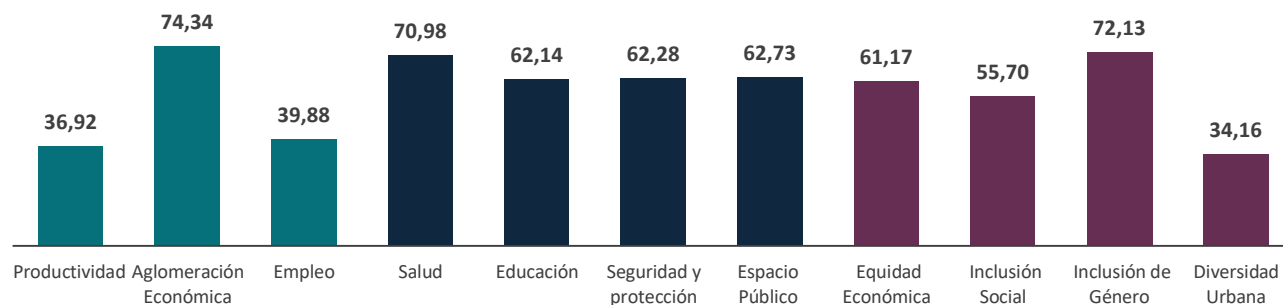
En este contexto, el pilar de diversidad y equidad social, económica y cultural presenta una visión de las oportunidades para el acceso a medios de vida, equidad social y condiciones para la promoción de la calidad de vida para la población. Para ello, se analizan las condiciones de equidad económica, diversidad urbana, equidad de género, inclusión social, seguridad, acceso a empleo y medios de vida, y cultura. La gráfica a continuación presenta los resultados de la medición para la ciudad de Bucaramanga.

Gráfica 13. Relación de la diversidad con la equidad y la inclusión social



Fuente: Elaboración propia, ONU-Habitat Países Andinos

Gráfica 14. Resultados de medición CPI sobre el pilar diversidad y equidad social, económica y cultural



Fuente: Elaboración propia, ONU-Habitat Países Andinos

Oportunidades económicas

La dimensión de oportunidades económicas es la dimensión con el nivel más bajo del AMB, con 50 puntos, apenas superando el rango débil de prosperidad. Los resultados de estos indicadores evidencian que, entre los principales desafíos para la prosperidad, se requiere priorizar y reforzar políticas urbanas que fortalezcan la economía local y aprovechen las economías de aglomeración existentes para generar empleo de calidad y ofrecer oportunidades económicas tales que todos sus habitantes puedan participar en la construcción de la prosperidad.

Equidad e inclusión social

Los resultados de estos indicadores evidencian que, entre los principales desafíos para la prosperidad, se requiere reforzar políticas y estrategias urbanas con un enfoque diferencial a la población más vulnerable para mitigar las brechas sociales existentes y para alcanzar niveles óptimos de prosperidad. El principal reto del AMB en esta dimensión es su baja mixticidad en el uso del suelo, que no permite consolidar entornos más vitales y diversos y con menor dependencia del centro del AMB o el del municipio de Bucaramanga.

Calidad de vida

Los resultados de estos indicadores evidencian que, entre los principales desafíos para la prosperidad, se evidencia la necesidad de fortalecer las políticas urbanas para consolidar

la solidez de las condiciones de prosperidad para pasar de valores aceptables en términos de educación, salud y seguridad al acceso universal a los mismos. En materia de espacio público, se resalta el déficit cuantitativo y cualitativo de los mismos en la ciudad, sobre todo en áreas periféricas.

Inversión desde los gobiernos locales para la promoción de prosperidad e integración

Posterior a un análisis de la inversión del municipio de Bucaramanga en materia de oportunidades económicas y equidad social, se evidencia la planificación de una inversión del 1,5% y del 4,4%, respectivamente. La inversión en oportunidades económicas se concentra en programas enfocados en emprendimiento e innovación, productividad y competitividad, así como desarrollo del campo. Por otro lado, la inversión en programas para la promoción de la equidad social y la disminución de brechas se destina a programas enfocados en la atención al adulto mayor, a adolescentes y niños, así como con programas con enfoque diferencial para la población con discapacidad y víctimas del conflicto armado.

Finalmente, en cuanto a la inversión en sistemas e infraestructuras que promueven la calidad de vida, se visibiliza una inversión cercana al 75% de recursos propios a programas enfocados en el mejoramiento de la calidad de la educación preescolar, básica y media, así como la mejora en la prestación de servicios de salud y promoción de la seguridad ciudadana y la recreación, la actividad física y el deporte.

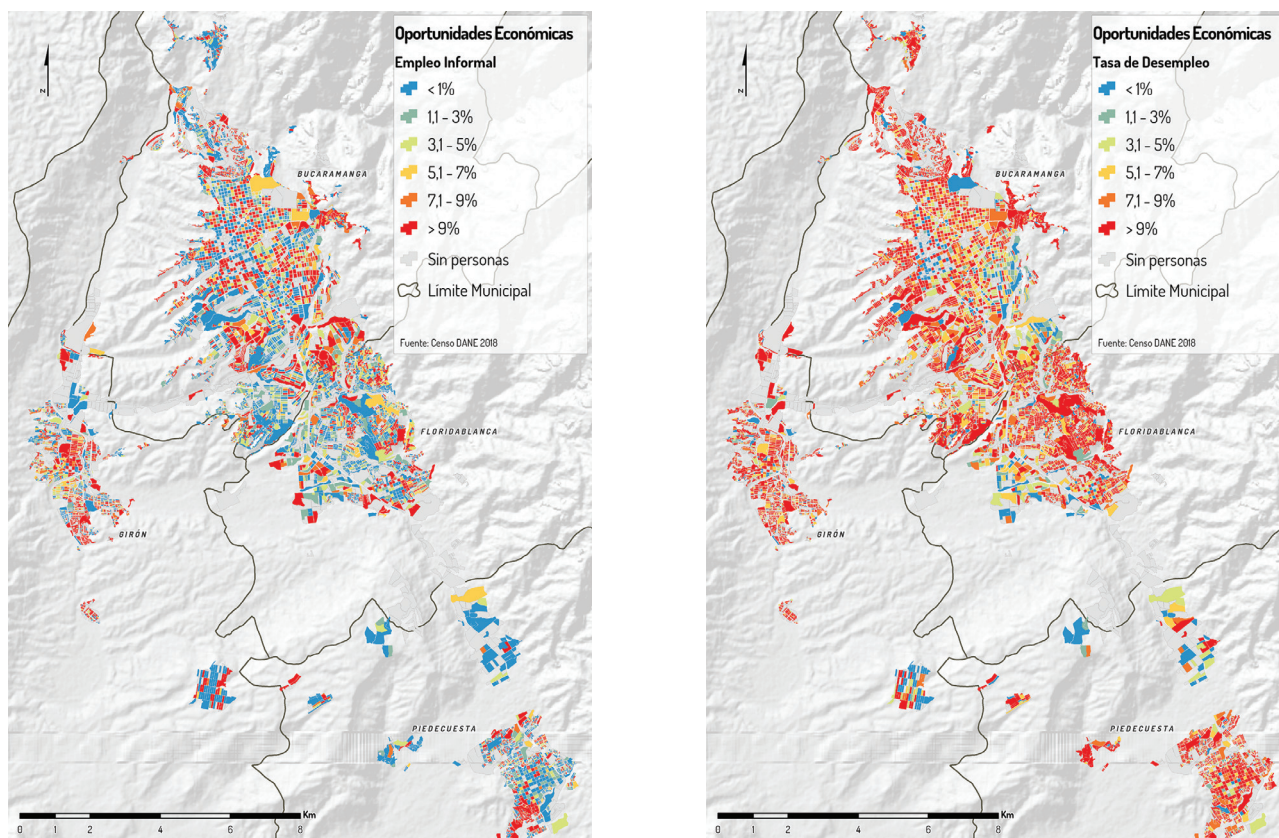
Débil capacidad de generar empleos con seguridad social

La dimensión de oportunidades económicas es el principal reto del AMB para tener un nivel sólido de prosperidad con las limitaciones en el acceso a empleo y la calidad de este (seguridad social, prestaciones, productividad) como una de las principales debilidades del territorio. Según la Gran Encuesta Integrada de Hogares, la tasa de desempleo del AMB es de casi el 10% y la ocupación en actividades en empresas de menos de 4 personas corresponde a más de la mitad del empleo en la ciudad. La distribución en el territorio de estas condiciones de empleo muestra los porcentajes más altos de personas en edad de trabajar que están buscando empleo (variable del censo que refleja la tasa de desempleo) en las comunas 1, 2, 4, 14 y 15 de Bucaramanga, así como algunas zonas de Floridablanca y Piedecue-

ta. Sin embargo, para la gran mayoría del territorio (57% de las manzanas), el porcentaje de personas en edad de trabajar que están buscando empleo es menor al 1%, seguido por porcentajes entre el 1 y el 3% (16%) y entre 3 y 7% (17%). Lo anterior indica por una parte los cambios en las condiciones de empleo entre el 2018 y 2019, así como la concentración de población activamente buscando empleo en zonas específicas de la ciudad.

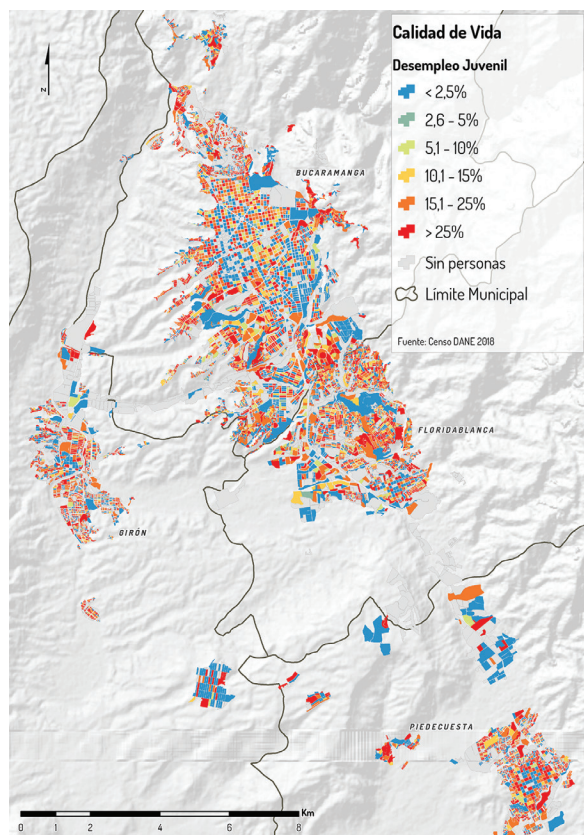
Consideraciones respecto a las posibilidades de generación de empleo de calidad en estas zonas, fomentando y aprovechando las economías de aglomeración ya existentes puede ser parte de la priorización de políticas urbanas y estrategias para que la producción económica del AMB (con un valor

Ilustración 14. Tasa de desempleo, empleo informal y desempleo juvenil



Fuente: Elaboración propia, ONU-Habitat Países Andinos

Ilustración 14. Tasa de desempleo, empleo informal y desempleo juvenil



Fuente: Elaboración propia, ONU-Habitat Países Andinos

agregado anual de USD 19.000 per cápita) pase de un nivel moderado-sólido de productividad a uno sólido y muy sólido. El AMB tiene el reto de reforzar las políticas urbanas para aprovechar la densidad económica con miras a ampliar las oportunidades de empleo de calidad a la mayoría de la población y el consecuente aumento en los ingresos promedios de los hogares. Teniendo en cuenta los resultados en inclusión social en términos económicos, los porcentajes más altos de población joven buscando empleo apuntan a estrategias y programas de acceso a primer empleo que pueden ser clave para la consolidación de valores sólidos y muy sólidos en esta dimensión, y para procesos de inclusión productiva efectivos.

En este sentido, de acuerdo al PIDM, a pesar de la existencia de 63.807 empresas en el AMB (42.014 en Bucaramanga, 11.481 en Floridablanca, 5.300 en Girón y 4.911 en Piedecuesta) que son indicativo de su desarrollo productivo e industrial, y de

contar con indicadores entre los más favorables a nivel nacional en términos de empleo, desempleo y tasa de ocupación de su población, en el AMB las actividades del sector informal son las principales generadoras de puestos de trabajo afectando la producción local y contrarrestando el efecto positivo del desarrollo industrial. Gran parte del empleo industrial permanece en la informalidad, definiendo a Bucaramanga como una de las áreas metropolitanas con más trabajadores en actividades de “rebusque”, lo que desplaza las actividades productivas por oficios de menor calidad y contrarresta el efecto del proceso industrial.

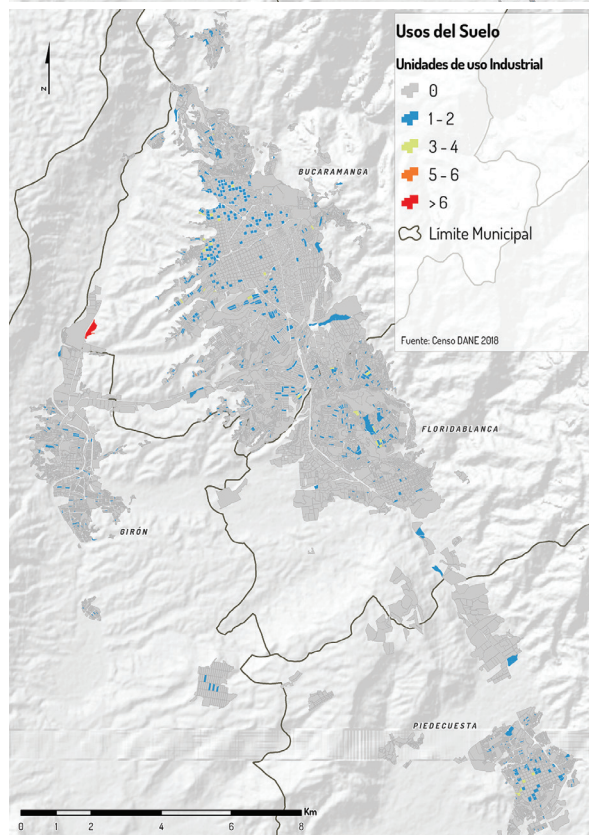
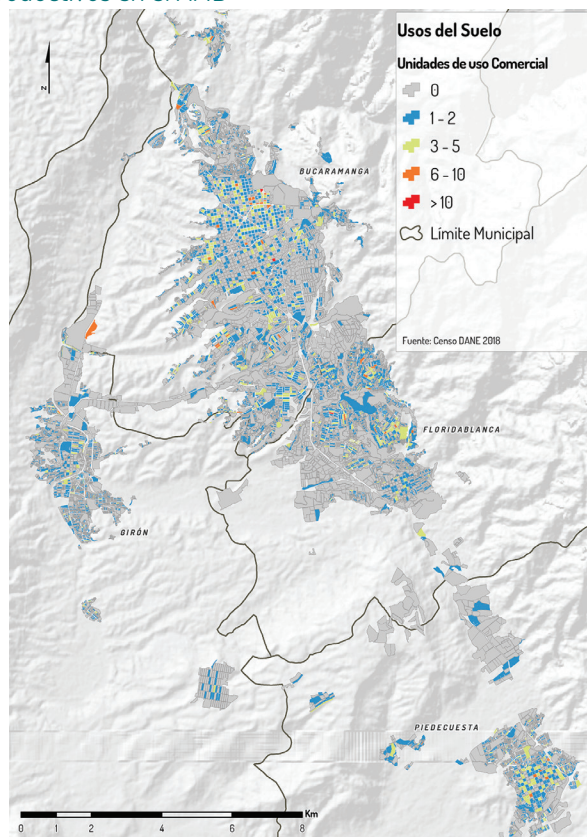
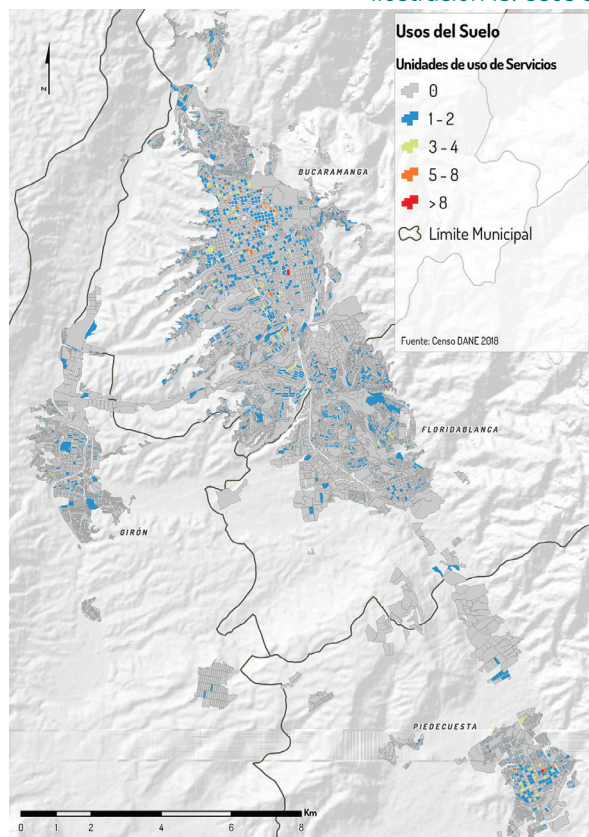
Para neutralizar esta condición, el PIDM plantea programas como “Desarrollo de productos y servicios de alto nivel” para promover la especialización económica, y otros como “Emprendimiento y modernización empresarial” e “Innotrópoli 2026” que permitan fortalecer el sector privado y mitigar los índices de empleo informal en el territorio que impactan sobre todo a las comunidades más vulnerables.

El comercio y los servicios están concentrados en el centro metropolitano

De acuerdo con la información suministrada por los gobiernos locales, los predios con actividad comercial y de servicios se concentran sobre las plazas fundacionales en los municipios de Floridablanca, Girón y Piedecuesta, así como en el denominado centro de Bucaramanga (comuna 3), que concentra la mayor parte de los predios dedicados a estos usos en toda el área metropolitana. Además, en concordancia con su rol como centro político-administrativo, se aglomeran aquí diferentes instancias del gobierno nacional, departamental y metropolitano. Por otro lado, si bien existen predios de uso industrial dispersos por Bucaramanga, Floridablanca y Piedecuesta, estos se concentran sobre los corredores viales que conectan con el municipio de Girón.

Para contrarrestar la existente centralización en el territorio, se propone desde el PEMOT la formulación de una Nueva Centralidad Metropolitana con el objetivo de fortalecer centralidades y subcentralidades ya existentes mediante la promoción de uso productivo, la dotación de infraestructuras y densificación de zonas residenciales. Todo ello, encaminado a la diversificación de usos de suelo en el territorio

Ilustración 15. Usos de suelo productivos en el AMB



Fuente: Elaboración propia, ONU-Habitat Países Andinos

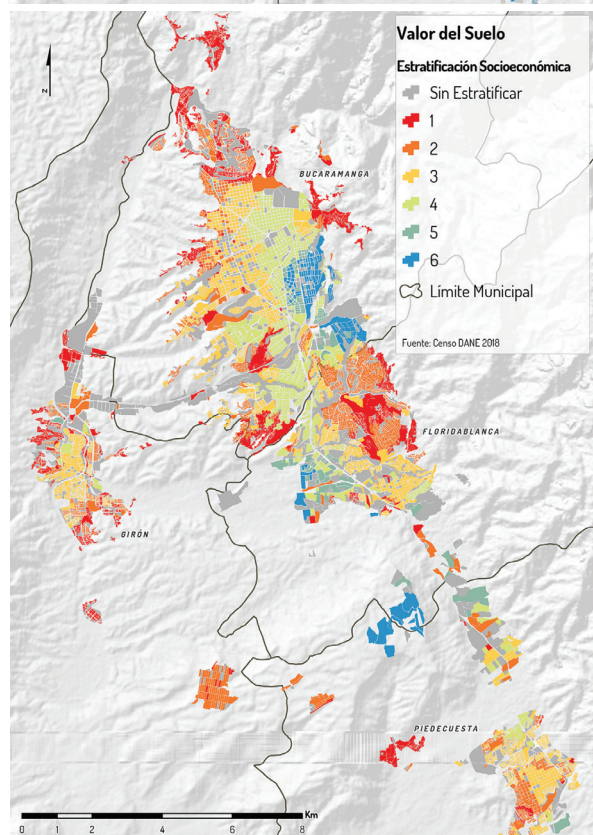
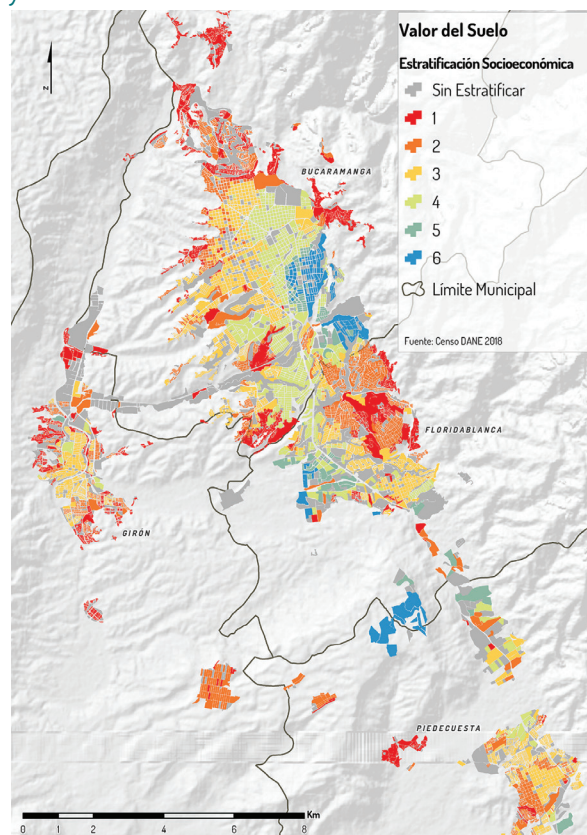
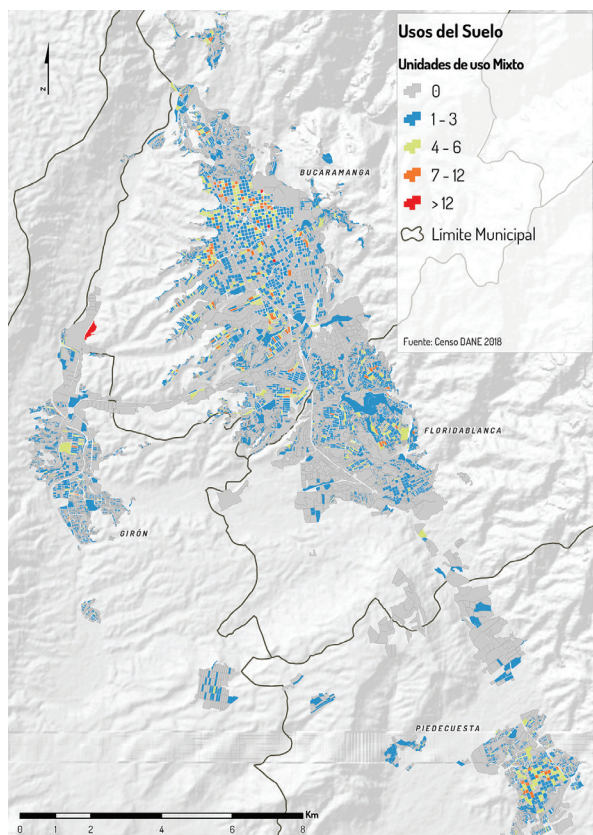
y la accesibilidad a fuentes de empleo, comercio y servicios.

Por otro lado, para la promoción de vínculos urbano-rurales y en paralelo al fortalecimiento de nuevas centralidades, se propone desde el PEMOT la consolidación de Plazas de Mercado Metropolitanas mediante la recuperación de las plazas de mercado existente y la adecuación del entorno para constituir las como nodos generadores de empleo y mejora de las condiciones del hábitat.

Aglomeración de actividades comerciales y servicios centro conlleva a concentración de la mixtidad de usos del suelo

Cuando existe una diversidad balanceada de usos complementarios y actividades en un área (zonas residenciales, lugares de trabajo y locales comerciales), muchos de los desplazamientos diarios se hacen cortos y caminables. Usos diversos con picos a horas diversas mantienen las calles locales animadas y seguras, promoviendo los desplazamientos a pie y en bicicleta y acogiendo un ambiente humano

Ilustración 16. Diversidad de usos del suelo y estratificación socioeconómica



Fuente: Elaboración propia, ONU-Habitat Países Andinos

vibrante donde la gente querrá vivir (Kajtazi, 2007). De acuerdo con el DANE, se considera un uso mixto cuando en un predio se cuenta con dos espacios separados que combinan actividades de uso residencial y no residencial.

Las zonas con mayor mixticidad de uso del suelo en el AMB corresponden al municipio de Girón, principalmente, Floridablanca y el sur de Bucaramanga en menor medida. Así mismo, las zonas con menor mixticidad de uso del suelo coinciden con las zonas de riesgo de inundación o remoción en masa, que además tienen los porcentajes más altos de vivienda inadecuada y son objeto de ocupación informal por parte de los estratos económicos más vulnerables. Esto responde a la dinámica de crecimiento expansivo, con bajas densidades residenciales y predominantemente vivienda como uso de suelo.

En cuanto a la estratificación socioeconómica, se evidencia la presencia de los estratos medios en las zonas con mayor diversidad de usos de suelo, mientras que las zonas con estratos más bajos coinciden con aquellas con menor diversidad de uso de suelo y

menor acceso a oportunidades de empleo y acceso a servicios.

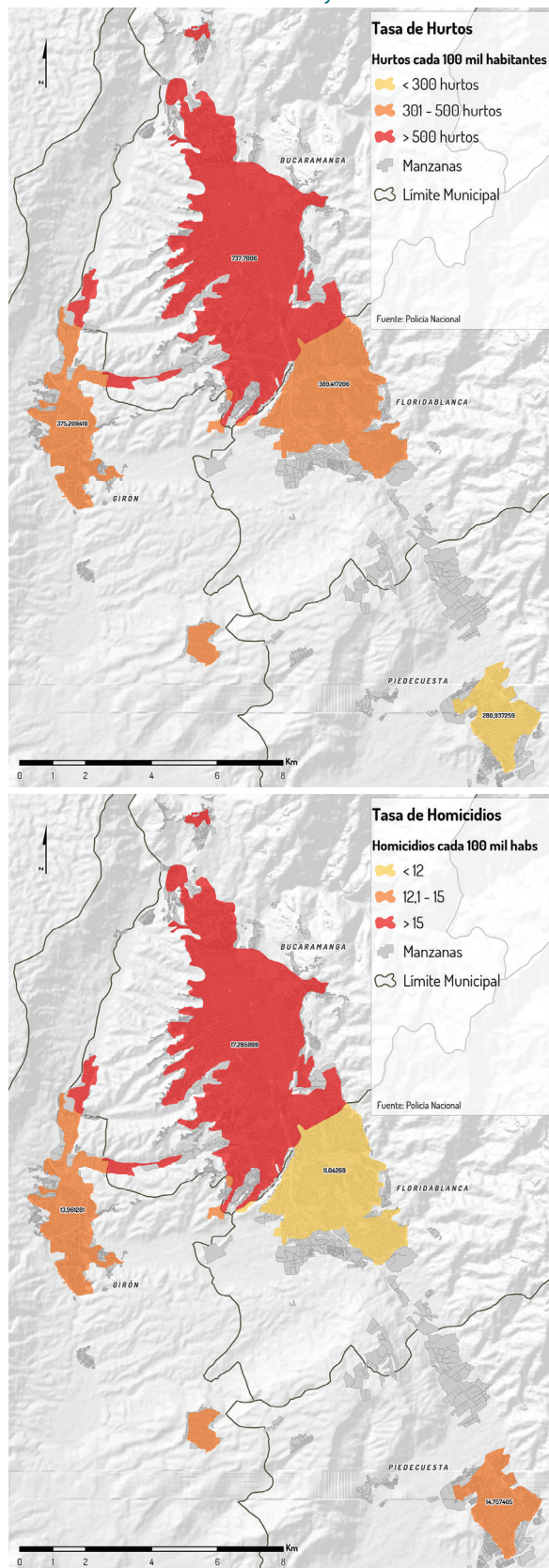
Concentración de hurtos en el centro metropolitano

En toda el área metropolitana, y de acuerdo con datos de la Policía Nacional para el periodo 2020, la mayor tasa de homicidios está en Bucaramanga, con 17,29 casos por cada 100 mil habitantes, seguida por Piedecuesta con 14,76, Girón con 13,96 y Floridablanca con 11,04, para una tasa general de 14,96 en 2020 en el AMB. En líneas generales, estos valores se encuentran por debajo de la media para las ciudades de Colombia, situada alrededor de los 25,05 casos por cada 100 mil habitantes en 2019. Para el caso de los hurtos, el dato más alto lo presenta Bucaramanga con 73 por cada 100 mil habitantes, y luego una disminución significativa en Floridablanca con 389, Girón con 375 y Piedecuesta con 281 (2020). Esto se debe, principalmente, a que es Bucaramanga la ciudad que concentra el movimiento fluctuante de la población, en donde existe una mayor cantidad de comercios, servicios y equipamientos, de acuerdo con su rol como centro metropolitano.

Estas cifras indican que la ciudad se encuentra en un nivel moderado en términos de seguridad, lo que implica que para consolidar su solidez es necesario reforzar los esfuerzos que han permitido que la ciudad tenga mejores condiciones de seguridad y protección que el promedio de las ciudades colombianas.

En línea con esta información, el PIDM señala que según estudios de percepción ciudadana, se identifica la drogadicción, el atraco, las pandillas, el tráfico de drogas y la indigencia, como los principales problemas de seguridad urbana. Así mismo, se calcula que un 15% de la población ha sido víctima de algún delito, siendo el raponazo-atraco-robo el de mayor incidencia con un 71%, seguido por robo a residencias con un 17%. Vale la pena recalcar que se identifican los teléfonos móviles o celulares como el objeto más robado, con un 65% de los casos. De esta forma, el 73% de la población del AMB indica que se sienten inseguros.

Ilustración 17. Tasa de hurtos y tasa de homicidios



Fuente: Elaboración propia, ONU-Habitat Países Andinos

c. Pilar Gobernanza inclusiva

Una ciudad requiere de un marco de gobernanza sólido que soporte tanto las condiciones de distribución justa de recursos, como la promoción de la diversidad para la equidad y la innovación. En este sentido, el rol de los gobiernos locales es garantizar una sólida institucionalidad con políticas que faciliten alcanzar las condiciones de una ciudad incluyente basadas en un enfoque diferenciado para mitigar las brechas sociales, con capacidad de recaudo y gestión de recursos, con sistemas de reporte y monitoreo transparentes y eficientes, y abierta a la participación con mecanismos adecuados para la promoción de la cocreación de oportunidades y del hábitat que las sustenta, desde el nivel más pequeño del territorio hasta la escala ciudad.

A través del pilar de Gobernanza Inclusiva se busca reconocer la forma en que los distintos actores que habitan la ciudad (públicos, privados y de la sociedad civil) desarrollan los procesos para garantizar la eficiencia y capacidad institucional, la transparencia y el buen uso de recursos públicos, la calidad en la regulación, la legalidad y la participación ciudadana en la toma de decisiones, así como en el monitoreo y evaluación de estas en un marco de transparencia e inclusión.

Con el ánimo de catalizar dichas acciones hacia unas condiciones de prosperidad para la población urba-

na y promover la integración, cada uno de los actores intervinientes cumple un rol específico durante este proceso. Por ejemplo, la generación de empleos e ingresos por parte del sector privado, o la participación en actividades sociales, económicas, políticas, de veeduría y control, de planeación y otras que involucren la participación por parte de la sociedad civil. A su vez, el Estado crea un entorno político y legal propicio que regula y gestiona responsablemente los procesos relacionados con la urbanización y el desarrollo de la ciudad.

Una ciudad próspera busca asegurar que la legislación local y la gobernanza urbana controlen efectivamente el funcionamiento de las otras dimensiones de la prosperidad, garantizando unas condiciones óptimas para la población.

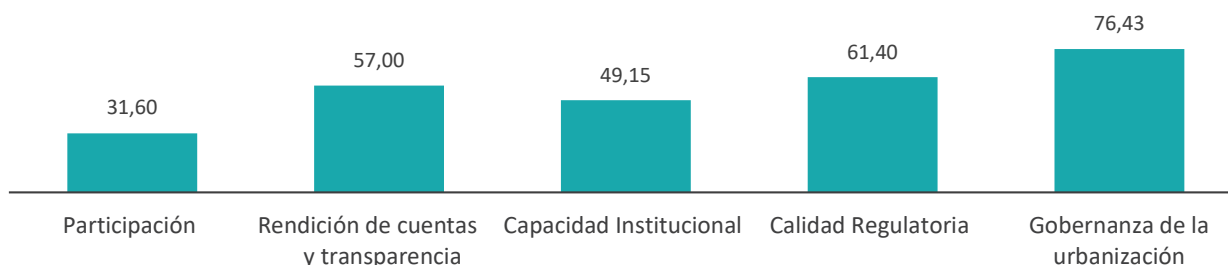
De este análisis, entre los principales desafíos para la prosperidad territorial y la promoción de la inclusión desde este pilar, encontramos la promoción de la participación ciudadana a través de Juntas de Acción Comunal y otros mecanismos de intervención en los procesos de toma de decisiones, así como el fortalecimiento del sistema de recaudo de ingresos propios debido a las altas tasas de informalidad, y la mejora en los procesos para la inscripción de empresas.

Gráfica 15. Relación entre la gobernanza inclusiva y una ciudad próspera e incluyente



Fuente: Elaboración propia, ONU-Habitat Países Andinos

Gráfica 16. Resultados de la medición del pilar gobernanza inclusiva para el AMB



Fuente: elaboración propia, ONU-Habitat Países Andinos

Inversión desde los gobiernos locales para la promoción de prosperidad e integración

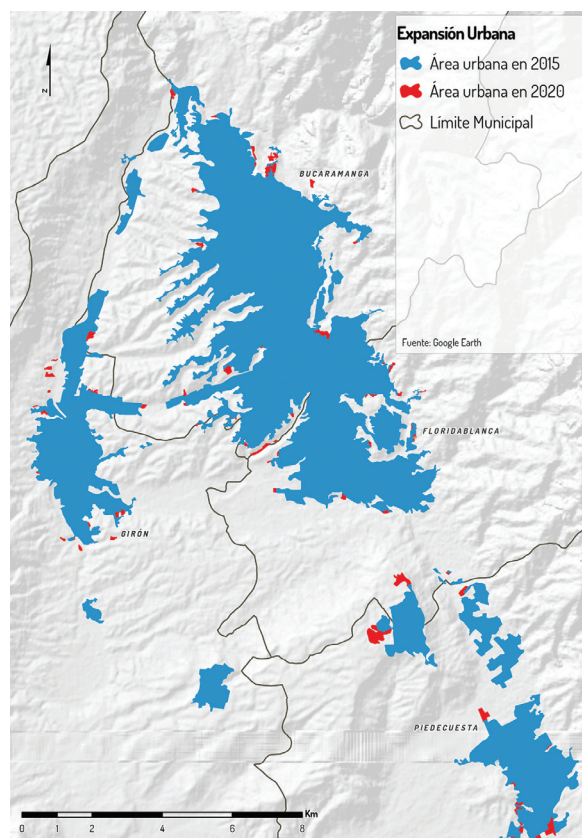
Posterior a un análisis de la inversión de los municipios pertenecientes al Área Metropolitana de Bucaramanga en materia de gobernanza inclusiva, se visibiliza una inversión del 5.9% en Bucaramanga, 6.1% en Floridablanca, 7.8% en Girón, y un 3.7% en Piedecuesta, obteniendo como resultado un promedio de 5.8% para el Área Metropolitana. Esta inversión está dirigida a programas para fortalecer la capacidad institucional, entre los que se resaltan la promoción de la participación ciudadana, el levantamiento y actualización estadística de información estadística, geográfica y catastral, así como planes para la eficiencia administrativa.

Expansión urbana por informalidad

Las condiciones geográficas del Área Metropolitana de Bucaramanga, que se encuentra rodeada por la cordillera de los Andes en zonas de alta pendiente, han limitado la expansión urbana en sectores consolidados y han favorecido un crecimiento en altura que resulta en una densificación de la ciudad. Por ello, gran parte del crecimiento de la mancha urbana se debe a la expansión por urbanización informal, y gran parte de ella, en zonas de riesgo de remoción en masa. Esto se evidencia en todos los bordes de la ciudad, aunque con mayor énfasis en las comunas 1, 2, 3 y 16 de Bucaramanga, así como en sectores periurbanos de Floridablanca y Piedecuesta, como se puede observar en la ilustración 18.

Estos territorios se encuentran en gran medida bajo condiciones de vulnerabilidad en cuanto a acceso a

Ilustración 18. Expansión urbana por informalidad



Fuente: Elaboración propia, ONU-Habitat Países Andinos

servicios, vivienda adecuada, pobreza multidimensional y accesibilidad a infraestructuras de soporte social. Uno de los retos que presenta el AMB es la ordenación de su territorio para controlar la expansión urbana, el uso del suelo y la consolidación de

las zonas urbanas existentes que permita el aprovechamiento de su infraestructuras y recursos de manera sostenible.

En este sentido, y como ya se referenció anteriormente, el PIDM señala que el crecimiento urbano del AMB ha sido liderado por constructores y desarrolladores inmobiliarios sin la debida planeación por parte de los gobiernos locales. En consecuencia, existen 236 asentamientos precarios metropolitanos en los que viven 130.549 personas que equivalen al 7,8% de la población metropolitana.

Instrumentos de planeación del territorio vigentes

Si se considera la escala más amplia del territorio, el área metropolitana de Bucaramanga cuenta con el Plan Integral de Desarrollo Metropolitano “Dime tu Plan”, el cual cuenta con una vigencia entre los años 2016-2026 y que tiene como pilar central el concepto de Prosperidad Urbana. Según el plan, este concepto implica tener como orientadores del desarrollo del territorio metropolitano, que, articulados, inciden efectivamente en la vida de los ciudadanos. Estos son: el crecimiento económico, el cual está enfocado a privilegiar el desarrollo humano, la innovación, la formalidad, la protección y el uso sostenible de los recursos naturales; la oferta de bienes y servicios, que tiene como objetivo la garantía de la oferta necesaria de bienes y servicios públicos y el desarrollo de políticas y acciones tendientes a un acceso equitativo a los beneficios del desarrollo; y por último, la equidad urbano-rural, que permite que el concepto de prosperidad llegue a todos los territorios, de modo que la oferta de bienes y servicios tenga un reconocimiento integral.

Estos pilares sostienen la visión del Plan Integral de Desarrollo Metropolitano, la cual apunta a que en el año 2026 el Área Metropolitana de Bucaramanga se consolide como un territorio próspero que logre su desarrollo territorial desde un enfoque multidimensional, superando los límites del desarrollo puramente económico, garantizando altos niveles de equidad, inclusión social y calidad de vida para sus habitantes.

Adicionalmente, el Plan Integral de Desarrollo Metropolitano reconoce los retos y dificultades que

supone el fenómeno de la migración para el Área Metropolitana de Bucaramanga, esbozando el rol de las zonas de expansión rurales y cómo estas, siendo incorporadas a procesos urbanos, puedan ser aprovechadas por los migrantes, garantizando su bienestar inmediato y el adecuado reparto de cargas y beneficios. Desafortunadamente, esta mención no está dirigida para la población refugiada y migrante venezolana, sino a la población excombatiente que se encontraba recientemente desmovilizada a partir de la firma del Acuerdo de Paz.

Por otro lado, también desde la escala metropolitana, existe el **Plan Estratégico Metropolitano de Ordenamiento Territorial** - PEMOT 2019-2049 para el Área Metropolitana de Bucaramanga, el cual se caracteriza por su naturaleza intermedia (y de intermediación) entre el Plan Integral de Desarrollo Metropolitano y los Planes Municipales de Ordenamiento Territorial (POT). El objetivo principal de este instrumento es el establecimiento de una coordinación notoria entre los POT, para la constitución de una estrategia de común resultado de la sumatoria de sinergias y cooperación. A partir del conocimiento de estos instrumentos y del reconocimiento de los atributos o activos del territorio, el PEMOT apalancaría la activación de recursos financieros no tradicionales. En síntesis, el PEMOT se configura como un instrumento de carácter metropolitano, garantizando una identidad territorial metropolitana que promueva la gestión del territorio y que pueda armonizar la acción territorial municipal que se concreta en los respectivos POT, EOT o PBOT.

Sin embargo, si bien el PEMOT como instrumento reconoce la necesidad de implantación de una zonificación territorial metropolitana de sectores con alta vulnerabilidad y posible riesgo, siendo estos los sectores en los cuales los refugiados y migrantes venezolanos suelen asentarse, no se incluye ninguna mención puntual a aspectos de planificación del territorio que incluyan a esta población en particular.

Por otro lado, **desde la escala municipal**, los municipios de Bucaramanga, Floridablanca, Girón y Piedecuesta cuenta con instrumentos que están dirigidos a la planificación del desarrollo (a través de su Plan de Desarrollo), y del ordenamiento territorial (a través del Plan de Ordenamiento territorial vigente).



En ese sentido, el **Plan de Desarrollo para Bucaramanga** para el período 2020-2023, llamado *Bucaramanga, Ciudad de Oportunidades*, y radicado ante el Concejo Municipal en el año 2020, se constituye como una hoja de ruta para adelantar acciones que creen una ciudad vivible y sostenible, a través de tres principios esenciales: **ética, ecología y economía**. Este plan presenta un contexto general de la ciudad, su visión de futuro, y un componente de articulación con el Plan de Ordenamiento Territorial -POT, así como con el Plan de Desarrollo Metropolitano 2016-2026, y finalmente, contiene un capítulo dedicado a los elementos financieros en el que se especifican los recursos y estrategias para el financiamiento de las acciones consagradas en el Plan de Desarrollo Municipal.

De acuerdo con lo mencionado anteriormente, el Plan de Desarrollo Municipal se encuentra íntimamente ligado al **Plan de Ordenamiento Territorial 2014-2027**, en cuanto en aras de consolidar el modelo de ocupación de la ciudad, se debe incorporar la gestión del riesgo y demás normas sobre la materia, con el fin de avanzar en el conocimiento, reducción y manejo del riesgo, así como condicionar el uso y ocupación del suelo. En esta misma línea, el plan también se encuentra articulado con el Plan Integral de Desarrollo Metropolitano 2016-2026, ya que se seguirá implementando la integración metropolitana que pregona el plan anteriormente mencionado, priorizando aspectos como la gobernanza del agua, la defensa de activos ecológicos estratégicos, las acciones para mitigar los efectos del cambio climático, y el control del crecimiento urbano informal.

A su vez, este plan de desarrollo cuenta con 5 líneas estratégicas: **Bucaramanga equitativa e incluyente**, la cual está enfocada en la construcción de una ciudad de bienestar, con especial atención a temas como la educación, la salud, la habitabilidad, el deporte y la cultura, y a través de 32 programas distintos; **Bucaramanga Sostenible**, que propende crear una región con futuro en donde el cuidado al agua, el buen manejo de los residuos sólidos, y la conservación de la calidad del aire sean su máxima; **Bucaramanga productiva y competitiva**, en donde tomen el protagonismo las empresas innovadoras, responsables y conscientes, y que a su vez generen empleabilidad, innovación y propendan por estimular el emprendimiento y la conectividad; **Buca-**

ramanga ciudad vital, línea en la cual a través de 17 programas, se tratan temas como el espacio público, la seguridad y la movilidad; y finalmente, **Bucaramanga territorio libre de corrupción**, en donde se respalden instituciones sólidas y confiables, a través de la transparencia, el fortalecimiento institucional y la mejora a la atención al ciudadano.

En cuanto a menciones a la población refugiada y migrante de Venezuela, el plan señala que adicional a los fenómenos de desplazamiento forzado generados por el conflicto interno, Bucaramanga se ha convertido en un receptor de población migrante proveniente de Venezuela. Adicionalmente, el plan no se limita a reconocer el territorio como un centro receptor, sino que también asume como reto propio de la ciudad la generación de ingresos de dicha población, las barreras que presentan para el acceso a la atención en salud por razones de estatus migratorio, desinformación y/o xenofobia, y el aumento significativo en la demanda de cupos escolares para niños y niñas pertenecientes a esta población. Sobre este último tema, es importante señalar que desde el programa **Crece conmigo: una infancia feliz**, se tiene como meta la formulación e implementación de una ruta de atención integral para niños, niñas, adolescentes refugiados y migrantes y sus familias, lo cual constituye un gran avance en términos no sólo del reconocimiento de las vulnerabilidades a las cuales están expuestas esta población, sino también en la elaboración de objetivos que propendan por la atención de sus necesidades y la mejora de su bienestar.

En línea con lo anterior, y como un aspecto importante a señalar, desde el plan de desarrollo también se destaca que la población migrante y refugiada proveniente de Venezuela, ha desarrollado varias iniciativas empresariales como alternativa para superar las barreras de inserción en el mercado laboral, dato que se obtuvo a partir de la caracterización realizada a 19 microempresas de venezolanas ubicadas en Bucaramanga, las cuales han tenido una participación como dinamizadores de la oferta en el sector servicios.

Finalmente, la ciudad de Bucaramanga a través del Acuerdo No. 011 del 21 de mayo de 2014, adoptó el **Plan de Ordenamiento Territorial de segunda generación del Municipio de Bucaramanga 2014-2027**, el

cual tiene como visión rectora que para el año 2027, el municipio de Bucaramanga, mediante un modelo eficiente de gobernanza propicie la comprensión institucional y comunitaria de sus deberes, derechos, y competencias en cuanto a la ocupación territorial a través de: la dignificación del espacio público como eje articulador de la transformación y revitalización de la ciudad; la distribución equilibrada de actividades productivas con usos residenciales; habilitación del suelo necesario para superar progresivamente los problemas asociados a la precariedad e ilegalidad urbana; equilibrio entre el espacio público y el espacio construido; y adaptación al cambio climático y sus efectos, consolidando un territorio próspero, sostenible y competitivo.

En línea con lo anterior, el Plan de Ordenamiento Territorial 2014-2027 para Bucaramanga, está estructurado a partir de **once (11)** políticas, las cuales están configuradas como el marco de referencia para su implementación, con la intención de que se mantengan vigentes en el corto, mediano y largo plazo. Entre ellas encontramos elementos como: **la ocupación sostenible, el funcionamiento sistémico, la primacía del espacio público, la vivienda social y el hábitat, la gobernanza, la equidad, la planificación armónica, las sinergias, la ruralidad, la información, y el seguimiento y la evaluación.**

El POT de Bucaramanga, probablemente debido a la fecha de su elaboración y aprobación, no contiene ninguna mención a la población migrante y refugiada venezolana, lo que se traduce en el no reconocimiento de sus necesidades territoriales, así como de su condición de vulnerabilidad, lo cual no permite la creación de una visión diferenciada del territorio para su inclusión.

Análisis de priorización de la inversión en el territorio

Con base en el análisis de los programas de la inversión recopilados en el Plan de Desarrollo 2020-2023 para la ciudad de Bucaramanga, y específicamente considerando la proyección allí incluida sobre los ingresos entre los años 2020-2030, se evidencia una dependencia normal del municipio hacia las transferencias de la nación, las cuales representan aproximadamente un 48% del presupuesto decenal del municipio. Considerando que las transferencias

de la nación se enmarcan en el SGP y condicionan la inversión de recursos a los sectores salud, educación, recreación y cultura, lo cual se traduce en la existencia de una tendencia a la inversión en acciones para la mejora de la calidad de vida de la población.

El anterior argumento se sustenta además a partir del hecho de que sólo en la línea estratégica **Bucaramanga equitativa e incluyente**, se invertirían el 78,1% de los recursos. Esto, según el plan de desarrollo, tiene sentido en cuanto la apuesta de la administración está enfocada en el cierre de brechas sociales a través de la educación, la adecuada prestación de los servicios de salud, mejor oferta de condiciones de habitabilidad, entre otras, y el fortalecimiento de las condiciones necesarias para el desarrollo, conocimiento, acceso y disfrute de las prácticas artísticas, culturales y deportivas.

Por otro lado, si se analiza la priorización de inversión en el territorio por cada uno de los municipios del Área Metropolitana, se evidencia que a pesar de la diferencia cuantitativa en los recursos invertidos en las diversas líneas, en proporción, existe una tendencia marcada hacia la priorización de la inversión en programas que se ubican dentro de la dimensión de **Calidad de vida**. Esto nos indica que existe una apuesta común por el mejoramiento de condiciones de vida de los habitantes de cada uno de los municipios, en especial en temas relacionados con salud y protección social, deporte y recreación, pero sobre todo en **educación**, que se configura como el baluarte de los planes de desarrollo de estos municipios.

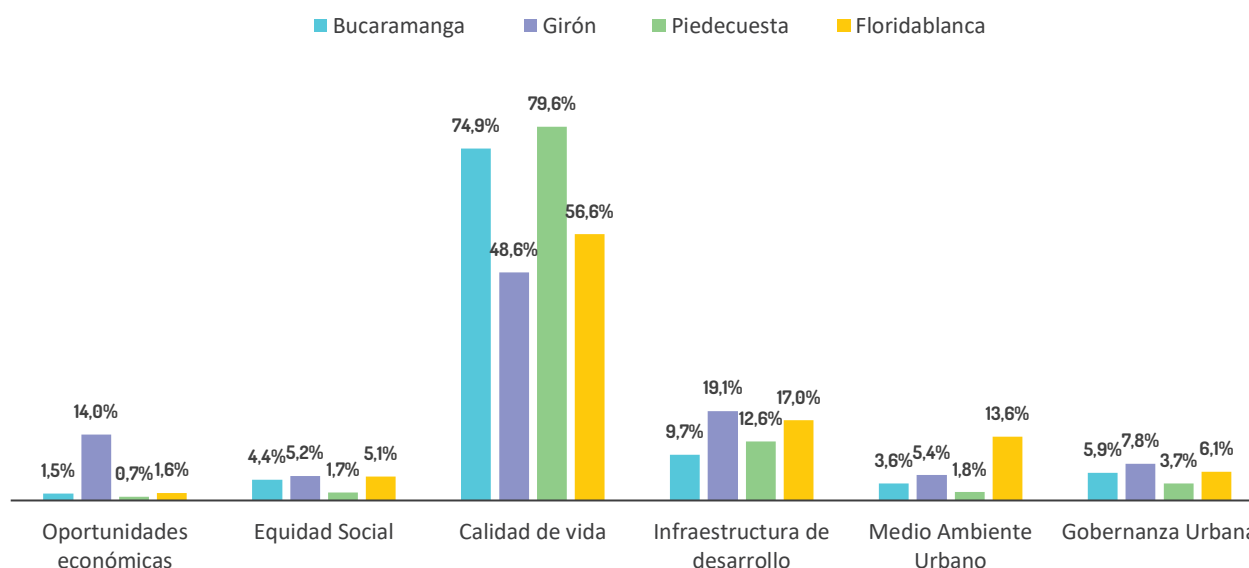
Adicionalmente, es necesario también señalar que la distribución de estos recursos hacia programas clasificables dentro de la dimensión de **Calidad de vida** ha conllevado a que otras dimensiones cuenten con poco porcentaje de inversión por parte de los distintos municipios que componen el área metropolitana. Un ejemplo de esto es la proporción de recursos invertida en programas de la dimensión de **Equidad Social**, categoría en la cual, de manera homogénea, los municipios no invierten más del 6% de sus recursos totales.

Finalmente, desde las dimensiones de **Oportunidades económicas y Medio ambiente urbano**, encontramos casos similares, en los cuales 3 de los 4

municipios que componen el área metropolitana tienen una proporción de inversión similar, mientras que el municipio restante presenta una proporción de inversión más alta. En el caso de la dimensión de **Oportunidades económicas**, mientras que Bucaramanga, Floridablanca y Piedecuesta presentan una inversión ínfima en programas de esta índole

y no superan el 2%, Girón invierte el 14% de sus recursos en este tipo de programas; y en el caso de la dimensión de **Medio ambiente urbano**, mientras que Bucaramanga, Girón y Piedecuesta cuentan con una proporción por municipio que no supera el 6%, Floridablanca invierte el 13,6% de sus recursos en programas de este tipo.

Gráfica 17. Resultados de la medición CPI en el AMB



Fuente: elaboración propia, ONU-Habitat Países Andinos

3.3. Gobernanza y marco institucional

En Bucaramanga la entidad que dirige la política de atención a los migrantes es la Alcaldía. En la implementación de las estrategias y la atención directa, se encuentra liderando la Secretaría de Desarrollo Social. Esta secretaría tiene a su cargo la atención de población vulnerable de la ciudad de Bucaramanga. Esto lo realiza a través de la planificación de actividades por grupos poblacionales desde donde focaliza las diferentes actividades y servicios para promover

la igualdad de derechos y oportunidades. Los principales programas de la secretaría son: i) primera infancia, infancia y adolescencia; ii) programa de atención integral a las personas mayores; iii) mujer y equidad de géneros; iv) familias en acción; v) personas con discapacidad, vi) población migrante; vii) unidad de desarrollo comunitario; y, viii) desarrollo del campo.

Tabla 5. Entidades públicas y no gubernamentales que cooperan con la atención a los migrantes

Nombre	Principales actividades que desarrolla
Fundación Entre Dos Tierras	Entrega de alimentos, vestuario, orientación al migrante.
Centro de Salud Café Madrid	Vacunación.
Hospital del Norte	Servicio de urgencias y vacunación para niños y adultos.
Centro de Salud IPC	Vacunación.
Centro de Salud Regaderos	Vacunación.

Fuente: Elaborado y complementado a partir de la información de la Organización "Venezolanos SOS".

Nombre	Principales actividades que desarrolla
Casa de Justicia	Asesoría y protección a menores de edad abandonados sin identificación, donde se les brindará hospedaje y alimento. Jueces de pequeñas causas, los servicios de Registraduría auxiliar, sicología, Personería y Fiscalía.
Fundación Piccoli Saggi	Centro educativo y entrega de alimentos preparados para población infantil en Situación de Vulnerabilidad (migrante y no migrante).
Banco de Alimentos	Entrega de alimentos no preparados (fruver y no perecederos a organizaciones que brindan atención a población en situación de vulnerabilidad).
Unidad Intermedia Materno Infantil Santa Teresa	Exámenes de Maternidad Segura y urgencias en estado de embarazo, odontología, exámenes de 1er. nivel.
ISABU (Instituto de Salud de Bucaramanga)	Urgencias en estado de embarazo.
Servicio Nacional de Aprendizaje SENA	Formación para el trabajo, Intermediación laboral, Emprendimiento
Secretaría de Educación de Bucaramanga	Acceso y protección del derecho a la educación.
Universidad Cooperativa de Colombia	Atención psicológica gratuita a cualquier persona.
Centro Zonal Carlos Lleras Restrepo	Atención a niños y niñas.
Hospital Universitario de Santander	Urgencias, incluidas urgencias de primer nivel en estado de embarazo.
Centro Integral de la Mujer	Asistencia psicológica para cualquier mujer, asesoría Jurídica para cualquier caso de violencia.
Defensoría del Pueblo	Asesoría jurídica por especialidad en temas como civil-familia, administrativo, laboral y penal.
Asamblea de Dios	Servicios de religiosos. Posteriormente, almuerzos proporcionados a 60-80 venezolanos.
Centro Escucha	Atención psicológica individual y grupal.
Teatro CORFESU	Entradas gratuitas para funciones y presentaciones.
Fundación CONSENTIDOS	Comedor comunitario, acompañamiento a ruta de salud (redes de urgencia).
Convento Madres Adoratrices	Atención a mujeres víctimas de violencia, trata de personas prostitución en situación de vulnerabilidad.
Personería de Bucaramanga	Asesorías legales, apoyo psicológico, orientación sobre rutas de acceso a derechos.



Nombre	Principales actividades que desarrolla
Oficina de mujer y equidad de género (Gobernación de Santander)	Orientación y atención a población víctima de violencia de género (especialmente a mujeres).
Fundación Ministerio Antorchas Encendidas	Ayuda con alimentos, ropa, recreación, enseñanza de la palabra, suministro de artículos para el hogar a personas que ya han alquilado habitaciones y necesitan muebles y enseres.
Posada del Peregrino	Entrega de alimentos preparados para población en situación de vulnerabilidad (migrante y no migrante).
Comisaría Permanente La Joya	Servicios de orientación psicológica, asesoría y protección a menores de edad abandonados sin identificación.
Ministerio Misericordia	Acceso a alimentos.
Cruz Roja seccional Santander	Atención inicial al migrante venezolano caminante: Estabilización a nivel médico, entrega de kit viajero para que puedan continuar su tránsito. Atención psicosocial.
Centro de empleo de COMFENALCO	Educación superior (programas técnicos, tecnológicos y profesionales).
Unidad Médica Adventista (UMA IPS)	Servicios de salud.
Iglesia Luterana y Metodista en Cristal	Club de niños con refrigerios, actividades creativas para niños venezolanos entre 5 y 13 años donde se divierten, conocen nuevos amigos y pueden reflexionar sobre sus experiencias.
Red Misión	Entrega de alimentos preparados para población infantil en situación de vulnerabilidad (migrante y no migrante).
FUNSONA (Fundación Social Nazareth)	Centro educativo y entrega de alimentos preparados para población infantil en situación de vulnerabilidad (migrante y no migrante).

Fuente: Elaborado y complementado a partir de la información de la Organización "Venezolanos SOS".

3.4. Mapeo de cooperación internacional en Bucaramanga y su área metropolitana

La cooperación internacional está coordinada por el Grupo Interagencial de Flujos Migratorios Mixtos, GIFMM, capítulo Santander. El GIFMM a nivel nacional fue creado a finales del 2016, y es coliderado por OIM y ACNUR. Funciona como un espacio de coordinación para la respuesta a la situación de refugiados y migrantes en Colombia. Tiene 77 miembros, incluyendo agencias de Naciones Unidas, ONG inter-

nacionales y locales y el movimiento de la Cruz Roja. El GIFMM coordina la respuesta a las necesidades de refugiados, migrantes, retornados y poblaciones de acogida, tanto a nivel nacional como a través de la presencia local en 14 departamentos en forma complementaria a la respuesta del Gobierno colombiano. En el caso de Santander y Bucaramanga, las siguientes son las organizaciones que lo conforman:

- Organización Internacional del Trabajo, – OIM
- Impact Reach
- Organización Mundial de la Salud –, OMS
- Comité Internacional para el Desarrollo de los Pueblos –, CISP
- Organización Panamericana de la Salud –, OPS
- Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos –, ONU- Habitat
- Agencia Adventista de Desarrollo y Recursos Asistenciales –, ADRA
- Caritas Alemania
- Acción contra el Hambre
- Agencia de las Naciones Unidas para los Refugiados –, ACNUR
- Organización Internacional de Migraciones –, OIM
- Opción Legal
- CARE Colombia
- Pastoral Social
- Profamilia
- Aldeas Infantiles
- Mercy Corps
- Save the children
- World Vision
- AIDS Healthcare Foundation (AHF)

Los sectores priorizados para la acción son: i) agua, saneamiento e higiene (wash); ii) coordinación; iii) integración manejo de información; iv) protección (incluye: protección de niñez, violencia basada en género, y trata y tráfico de personas); v) salud; vi)

seguridad alimentaria y nutrición (san); vii) transferencias monetarias multipropósito multisector (incluye: alojamiento, elementos no alimentarios, transporte humanitario y otros).

3.5. Perfil y situación de los refugiados y migrantes en Bucaramanga y su Área Metropolitana.

La presente sección se fundamenta en los estudios hechos por el Instituto de Estudios Políticos de la Universidad Autónoma de Bucaramanga, que desde el 2017 ha estudiado el perfil de los migrantes en la región, lo cual ha permitido aproximarse a las condiciones en las que se encuentra la población, con la finalidad de comprender el fenómeno migratorio de cara a las transformaciones políticas, económicas y sociales que surgen a raíz de la diáspora venezolana (UNB, 2021). Los hallazgos de este informe han sido complementados con otras fuentes provenientes del GIFMM.

Según los datos de Migración Colombia, a agosto de 2021, en el área metropolitana de Bucaramanga había 69.340 migrantes de los 113.208 que se encuentran en el departamento de Santander. Estos datos no contabilizan cerca de 136.000 migrantes que se encuentran transitoriamente en el territorio y que avanzan hacia otras ciudades o países.

Tabla 6. Migrantes en el Área Metropolitana de Bucaramanga.

Ciudad	Número de migrantes
Bucaramanga	41.460
Floridablanca	15.649
Piedecuesta	6.685
Girón	5.546
Total Área Metropolitana	69.340

Fuente: elaboración propia a partir de datos de Migración Colombia

El Gobierno Nacional habilitó a partir del miércoles 5 de mayo de 2021 el proceso inicial de inscripción en el marco del Estatuto de Protección Temporal a Migrantes Venezolanos. Para estos efectos se habilitaron los Puntos Digitales ubicados en el barrio Morrorico, La Universidad (Colegio Tecnológico) y Provenza (INEM), donde los migrantes venezolanos recibirán apoyo en el proceso del Registro Único. A julio de 2021, a nivel nacional eran más de un millón

los venezolanos se habían inscrito en el Registro Único de Migrantes Venezolanos (RUMV), cumpliendo la primera etapa para acceder el permiso temporal de protección.

Aspectos demográficos, familiares y estatus de permanencia.

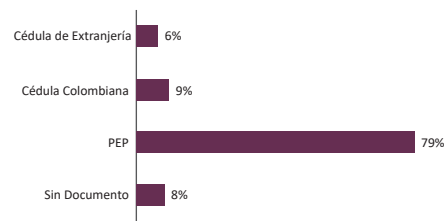
Según el estudio de la UNAB, los migrantes provenientes de Venezuela en Bucaramanga se caracterizan principalmente por ser población en edad económicamente activa (96%), con mayor presencia del género femenino (61%). Se observa una evidente mayoría de nacionalidad venezolana (89%) y baja representación de colombianos retornados (1%). La ubicación geográfica de los migrantes se observa en todas las comunas de la ciudad. No obstante, las de mayor significancia son la Comuna Norte, San Francisco, Occidental, Nororiental y Morrórico. Los barrios en los que se ubican son principalmente de estratos 1, 2 y 3.

Los núcleos familiares están conformados principalmente por 2 adultos (42%). Solo el 27% de los hogares manifestaron no estar integrados por ningún niño o niña menor de 12 años, por el contrario, el 33% indicó tener 1 niño o niña y 2 el 24%. Los adultos mayores no hacen parte del colectivo social que

más ha migrado, puesto que el 67% de los hogares de migrantes no está integrado por personas mayores de 60 años y el 60% no convive con ningún adolescente de entre 12 y 18 años.

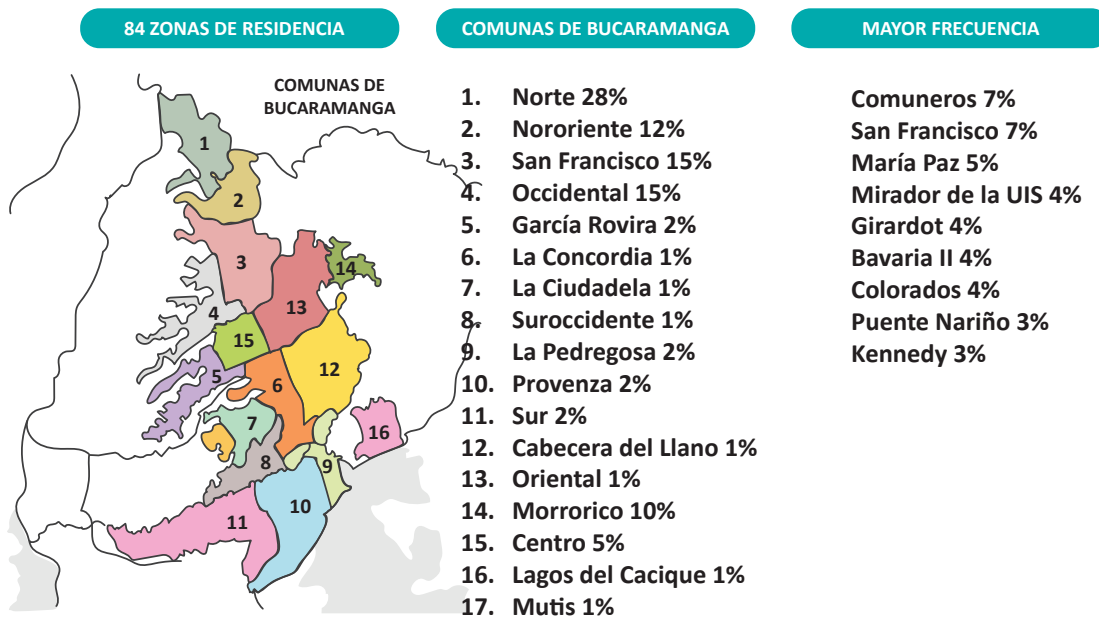
El 25% tiene pasaporte. Pese a los aspectos formales de permanencia regular en el país, el estudio de la UNAB señala que la ruta para los migrantes representa riesgos asociados a la presencia de redes nacionales, internacionales y transnacionales de tráfico de migrantes, que han venido incrementando su operación en la frontera, así como en las rutas que siguen los caminantes. Dentro de los referenciados se encuentran los “trocheros” y representantes de instituciones de seguridad como la Guardia Nacional Bolivariana y la Policía Nacional de Colombia.

Gráfica 18. Documentos de permanencia demigrantes venezolanos.



Fuente: UNAB; Migración venezolana en Bucaramanga, Santander – Colombia, 2021

Ilustración 19. Ubicación geográfica de los migrantes en Bucaramanga.



Fuente: UNAB; Migración venezolana en Bucaramanga, Santander – Colombia, 2021

Razones que motivaron la movilidad humana y estadía en el territorio.

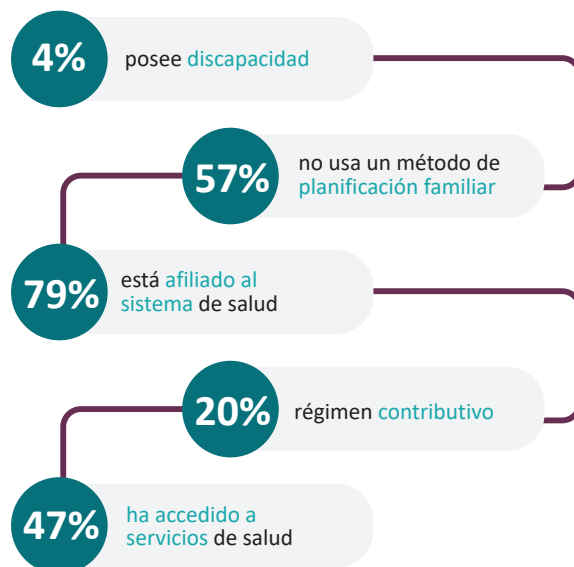
Una de las principales motivaciones para salir de su país fue la falta de alimentos. En efecto, según el estudio de la UNAB, el 69% de los encuestados informaron haber pasado hambre al menos una vez durante los últimos tres meses que residieron en Venezuela, y el 44% perdió entre 5 y 15 kilos durante el mismo periodo. El 51% dejó de alimentarse para darle de comer a los niños del hogar. De la misma forma, el 94% de los encuestados indicó tener más de 2 años residiendo en la ciudad, lo que da cuenta de su vocación de permanencia, pues sólo el 29% contempla la posibilidad de regresar a Venezuela y el 71 % expresa su deseo de permanecer en Bucaramanga. Así mismo, el 72% señaló contar con redes de apoyo en la ciudad, lo cual motivó su permanencia.

Más de la mitad de los migrantes (58%) emprendieron su viaje sin dinero suficiente para llegar a su destino final, y 35% de ellos, si bien contaban con recursos para llegar hasta Bucaramanga, no tenía cómo satisfacer sus necesidades de alimentación y vivienda ni por un mes en la ciudad. El 56% tenía dinero para alimentación y vivienda por 2 meses. De la misma forma, al rededor del 38,8% de los migrantes ha migrado sin compañía. El 51,2% ha traído entre 1 a 3 familiares desde su estancia en Bucaramanga y cerca del 37% migró con menores de 12 años. Es importante señalar que el estudio de la UNAB detectó que 18% de los migrantes pagó por salir de Venezuela, el 12% pagó por ingresar a Colombia y el 14% fue víctima de robo.

Salud y seguridad social

El estudio de la UNAB que hemos venido siguiendo, destaca el alto porcentaje de población que se encuentra afiliada al Sistema de Salud, principalmente a través del régimen subsidiado. No obstante, hay aún personas que cuenta con el PEP y se encuentran sin afiliación. 57% no utiliza ningún método de planificación familiar.

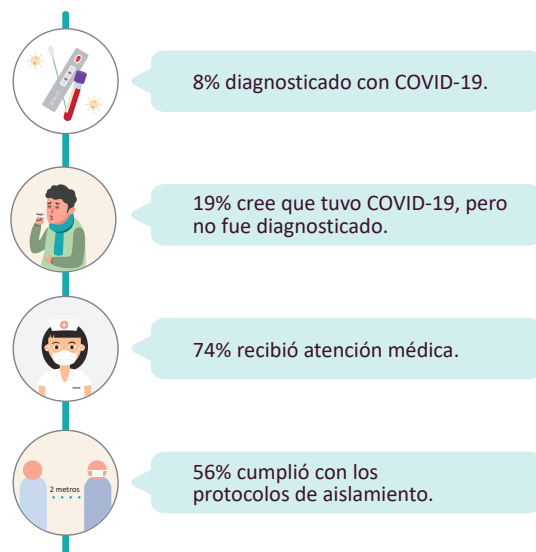
Gráfica 19. Algunos aspectos del acceso al derecho a la salud.



Fuente: UNAB; Migración venezolana en Bucaramanga, Santander – Colombia, 2021

Los migrantes, dada su condición de vulnerabilidad laboral y de vivienda, han estado más propensos al contagio del virus, sin embargo, no todos pudieron acceder a una prueba, ni cumplir con los protocolos de aislamiento

Gráfica 20. Impacto de la pandemia del COVID-19



Fuente: UNAB; Migración venezolana en Bucaramanga, Santander – Colombia, 2021

Es importante resaltar que el estudio de la UNAB evidenció que la pandemia ha afectado de manera significativa su capacidad de generación de ingresos y su condición habitacional y alimentaria. El 16% de los encuestados manifestaron haber sido desalojados.

Gráfica 21. Consecuencias socioeconómicas de la pandemia

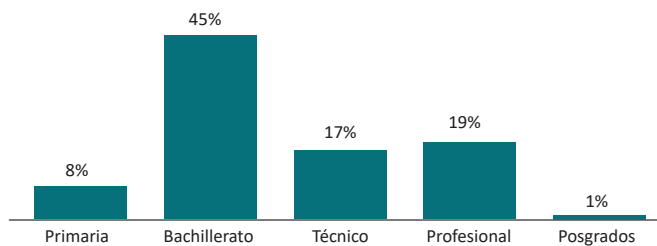


Fuente: UNAB; Migración venezolana en Bucaramanga, Santander – Colombia, 2021

Educación

En general, los niveles educativos de la población son significativos para la capacidad productiva de la ciudad, puesto que el 37% de la muestra tiene formación técnica o profesional, algunos con posgrado. También es significativo el porcentaje de ellos que culminó su formación como bachilleres y que representan un potencial para las Instituciones de Educación Superior.

Gráfica 22. Nivel educativo migrantes venezolanos en el AMB



Fuente: UNAB; Migración venezolana en Bucaramanga, Santander – Colombia, 2021

Los estudios y experiencia se encuentran especificadas a continuación:

Tecnólogos: reparación de equipos (electricidad, mecánica), computación, albañilería; peluquería (manicuristas, estética); carpintería; refrigeración; repostería.

Universitarios: administración de empresas, docencia, enfermería, comunicación social, diseño gráfico.

Vivienda y habitabilidad

El referido estudio de la UNAB señala que el arriendo de apartamentos y casas son la principal modalidad de residencia de la muestra, que en promedio comparten con entre 4 y 5 personas. Se destaca la reducción del porcentaje de migrantes que se encuentra en condición de calle o en un albergue temporal.

Gráfica 23. Condiciones de residencia.



Número de personas con las que comparte su lugar de residencia

11% 1-2, 36% 3-4, 29% 5-6, 26% +6

Número de familiares con las que comparte el lugar de residencia

9% 1-2, 33% 3-4, 24% 5-6, 18% +6



Fuente: UNAB; Migración venezolana en Bucaramanga, Santander – Colombia, 2021

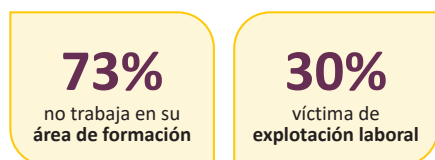
Empleo y medios de vida

La mayoría de los migrantes labora en la informalidad, su fuente de ingresos proviene principalmente de su trabajo por cuenta propia. Los resultados indicaron que están vinculados a más de 64 actividades laborales dentro de las que se destacan los vendedores ambulantes (30%), los domiciliarios (12%), servicios de aseo (10%), estilistas, manicuristas y barberos (10%).

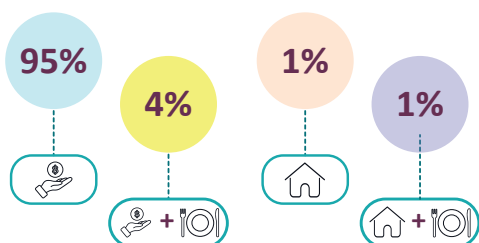
Gráfica 24. Situación laboral migrantes venezolanos



63 actividades laborales



Formas de pago



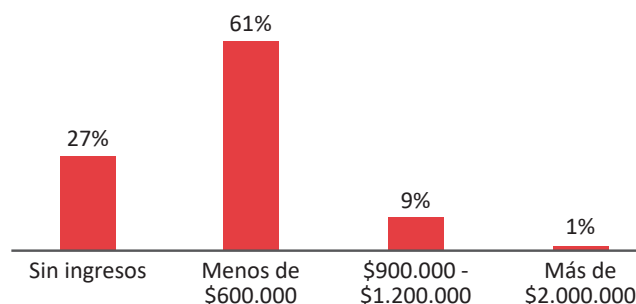
Fuente: UNAB; Migración venezolana en Bucaramanga, Santander - Colombia, 2021

Según el citado estudio de la UNAB, el 61% de los encuestados manifestó percibir menos de \$600.000 COP mensuales. Este ingreso se caracteriza por ser variable y no permite satisfacer las necesidades básicas de los núcleos familiares. Llama la atención el porcentaje de migrantes que manifestó no devengar ningún tipo de ingreso, dentro de los que se encuentran los desempleados, los que reciben remuneración en especie y quienes se dedican a labores del hogar.

Las principales actividades laborales desempeñadas por los migrantes son: vendedores ambulantes 30%; domiciliarios 12%; prestadores de servicios de aseo 10%; estilistas, manicuristas y barberos (a) 10%; meseros (a) 9%; obreros de construcción 5%; mecánicos 5%; cocineros y panaderos 5%; puntos de venta de comidas rápidas 3%.

Más de la mitad de los migrantes tienen en Venezuela entre 1 y 4 personas que dependen económicamente de sus ingresos. El 35% envía remesas que oscilan entre 10 mil y 100 mil pesos mensuales.

Gráfica 25. Nivel de ingresos migrantes venezolanos



Fuente: UNAB; Migración venezolana en Bucaramanga, Santander - Colombia, 2021

Protección contra la discriminación y xenofobia

Las dinámicas sociales de percepción impactan considerablemente sobre los procesos de integración de comunidades refugiadas y migrantes con comunidades de acogida. Las acciones de xenofobia pueden afectar el acceso de la población refugiada y migrante a oportunidades de empleo y educación, así como a la satisfacción de derechos fundamentales como el acceso a la salud y vivienda. En el refe-



En el estudio de la UNAB, se detectó que más de la mitad de los migrantes encuestados reportó haber sido víctima de algún tipo de discriminación debido

a su nacionalidad. El 83% manifestó contar redes binacionales para sus relaciones sociales y laborales, lo que da cuenta de un proceso de inserción social.

4. ACCESO DE LA COMUNIDAD REFUGIADA Y MIGRANTE DERECHOS HUMANOS EN LA CIUDAD

En el presente capítulo se hace referencia a los principales factores socioeconómicos, de gobernanza y espaciales que impactan la situación y el acceso a derechos fundamentales por parte de la población refugiada, migrante (incluidos los colombianos retornantes) y a las comunidades de acogida.

Generalmente, las personas que deciden trasladarse de su país de origen a otro lo hacen con el fin de mejorar su calidad de vida. Una vez ingresan al país de destino se encuentran con una realidad distinta, cambios en la moneda, en las costumbres, en la cultura, en la forma en la que funciona el sistema jurídico o en el idioma, por ejemplo. El ingreso y/o permanencia irregular de la persona en un país distinto al de origen, desde luego establece obstáculos aún mayores para su proceso migratorio y de integración en la comunidad receptora, pues eventualmente enfrentará en distintos escenarios desventajas o exclusiones que incrementan su situación de vulnerabilidad y que, por tanto, hacen necesaria la adopción de medidas especiales por parte de los Estados, encaminadas a protegerlos de cualquier posible violación a sus derechos humanos.

En este contexto, la Corte Constitucional colombiana (Sentencias T-956 de 2013, T-295, T-210, T- 500 de 2018, T-452 de 2019, entre otras) ha atribuido a los migrantes en situación irregular la calidad de sujetos de especial protección por parte del Estado colombiano. Es así que la Corte Constitucional ha reiterado que: (i) el deber del Estado colombiano de garantizar algunos derechos fundamentales de los extranjeros con permanencia irregular en el territorio es limitado, pues deben ser tratados en condiciones de igualdad respecto de los nacionales colombianos dentro de ciertos límites de razonabilidad que permiten tratos diferenciados; (ii) todos los extranjeros tienen la obligación de cumplir la Constitución Política y las leyes establecidas para todos los residentes en Colombia; y (iii) los extranjeros con permanencia irregular en el territorio nacional tie-

nen derecho a recibir atención básica y de urgencias con cargo al régimen subsidiado cuando carezcan de recursos económicos, en virtud de la protección de sus derechos a la vida digna y a la integridad física.

Así mismo, es de vital importancia considerar que el 8 de febrero del 2021, el Estado colombiano dio un paso histórico mediante la adopción de un Estatuto Temporal de Protección para migrantes venezolanos (ETPV), cuyos objetivos son el registro de la población migrante venezolana, la regularización de población sin estatus legal y facilitar la protección y acceso a derechos de esta población. Este marco jurídico beneficia a todas las personas de origen venezolano en Colombia, con especial énfasis a aquellos que se encuentran en situación irregular. Este tipo de estatus legal, al que nos referimos con más detalle en otra parte de este documento, tendrá una vigencia de 10 años o el tiempo que el gobierno lo designe y está siendo implementado por Migración Colombia.

De otra parte, hay que señalar que los recursos para brindar atención a las personas refugiadas y migrantes, hasta el momento, han provenido de esfuerzos conjuntos de los gobiernos municipales, departamentales y el nacional. Con la entrada de los nuevos gobiernos departamentales y municipales en enero de 2020, los temas relativos a la migración fueron incluidos en los planes de desarrollo municipales y departamentales, para mejorar la capacidad de gestión de las entidades territoriales en la materia. Así mismo, se ha recibido el apoyo de los organismos de cooperación internacional, de las agencias del Sistema de Naciones Unidas (SNU), organizaciones de la sociedad civil articuladas en la plataforma R4V y los GIFMM nacional y locales.

Para abordar los desafíos de la prestación de servicios, los municipios cuentan con autonomía, en asuntos relacionados con como salud, educación, servicios públicos domiciliarios y otros ya mencio-



ados. Es por ello que el municipio debe financiarlos con recursos propios, el soporte financiero de la Nación y de la cooperación internacional.

4.1. Acceso al derecho a la ciudad

Si bien el derecho a la ciudad no cuenta con consagración constitucional ni normativa en muchos países, la noción del “derecho a la ciudad” es un referente para el análisis de los desafíos del acceso y disfrute de los derechos humanos en el contexto urbano considerado como un macro bien común. Es por ello que se retoma el marco conceptual y se presentan los principales hallazgos de la lectura territorial de Bucaramanga y su Área Metropolitana (acápite 3.2) en materia de retos y oportunidades desde el ámbito urbano para una ciudad próspera e integradora. Algunos de esos desafíos, en particular para la integración de refugiados y migrantes, se mencionan a continuación tomando como base los hallazgos señalados en el capítulo 3 del presente documento, siguiendo los parámetros allí señalados: i) distribución justa de recursos; ii) diversidad y equidad social, económica y cultural; y iii) gobernanza inclusiva.

Distribución justa de recursos.

El Área Metropolitana de Bucaramanga (AMB), evidencia que los niveles agregados de prosperidad urbana están en la frontera superior moderada-débil según el Índice de Prosperidad Urbana (CPI), con 57 puntos sobre 100. Por su parte, el marcador de la inclusión social le otorga al AMB una puntuación global de 67/100, y se evidencia una inequitativa distribución de la prosperidad, que concentra a los estratos socioeconómicos más elevados dentro y en torno de las centralidades consolidadas de los municipios de Bucaramanga y Floridablanca, mientras que hacia las periferias se ubican los grupos poblacionales más vulnerables. La principal fortaleza para este territorio es el acceso a sistemas de soporte social como salud y educación, que se reflejan en altas tasas de alfabetización de la población, así como acceso a vacunación y años promedio de esperanza de vida. En materia de infraestructura para el desarrollo, se evidencia alta cobertura de servicios básicos con déficits en las zonas periféricas, particularmente al norte de la ciudad. También se evidencia que, entre los principales desafíos para la prosperidad, se

presenta la distribución equitativa de infraestructuras de soporte social, en particular de cultura, que cuenta con alta centralización de equipamientos en las centralidades consolidadas y alto déficit en las periferias del AMB. Así mismo, se evidencian valores moderados bajos en materia de movilidad urbana, relacionados con la forma urbana (densidad vial y densidad de intersecciones). Por otro lado, entre las fortalezas para alcanzar la prosperidad compartida y el derecho a la ciudad, se reconocen los altos niveles de acceso a conectividad digital, con déficit de acceso en las comunas 1, 2, 4, 5 y 14, servicio fundamental para el acceso a bienes y servicios, al teletrabajo y al telestudio. Se requiere fortalecer el sistema de monitoreo de calidad del aire mediante el incremento de estaciones (5 en la actualidad) y, por otro lado, disminuir las emisiones de CO₂ (concentración promedio PM₁₀ de 40,4). Igualmente, se requiere fortalecer las actividades de reciclaje para generar un mayor aprovechamiento de residuos (que en la actualidad es solo del 0,03%) y resolver el problema del botadero de basuras a cielo abierto “El Carrasco”, así como fortalecer las acciones de cuidado y protección a las cuencas hidrográficas abastecedoras de agua de la ciudad (sólo el 16% de estas cuencas se encuentran en áreas protegidas) y del páramo de Santurbán.

La inversión en infraestructura para el desarrollo varía en función del municipio integrante del AMB. Para Bucaramanga, el valor porcentual sobre el total de su inversión para el periodo antes mencionado es de 9,7% con programas de mejoramiento vial, mejoramiento y dotación de infraestructuras de soporte social, programas de vivienda y barrios, y sistema de transporte público. Por otro lado, los municipios de Floridablanca, Girón y Piedecuesta presentan una inversión del 17%, 19,1% y 12,6% respectivamente, en donde se destacan programas de vivienda, infraestructura vial y de servicios básicos, así como infraestructura de comunicaciones. En materia de medio ambiente, se visibiliza que Bucaramanga cuenta con una inversión de 3,6% relacionado principalmente con programas de protección de recursos naturales, adaptación al cambio climático, mitigación del riesgo y educación ambiental para sus habitantes. Por otro lado, en los municipios de Floridablanca, Girón y Piedecuesta, se identifica una inversión de 13,8%, 5,4% y 1,8% respectivamente, con programas como ordenamiento territorial ambiental, gestión

del riesgo, manejo de residuos sólidos y educación ambiental.

Diversidad, equidad social, económica y cultural

La dimensión de oportunidades económicas es la dimensión con el nivel más bajo del AMB, con 50 puntos apenas superando el rango débil de prosperidad, lo que pone en evidencia la necesidad de reforzar políticas urbanas que fortalezcan la economía local generadora de fuentes de trabajo y de emprendimientos productores de riqueza familiar y social, aprovechando las economías de aglomeración existentes para generar empleo de calidad y ofrecer oportunidades económicas tales que todos sus habitantes puedan participar en la construcción de la prosperidad. En este sentido, Bucaramanga presenta muestras de recuperación, pero es fundamental que los otros municipios que hacen parte del AMB fortalezcan las estrategias de lucha contra la pobreza extrema (que se incrementó como consecuencia de la pandemia COVID-19) y la ruta para el logro de los ODS, haciendo énfasis en la población joven y en los migrantes con vocación de permanencia y en las comunas 1, 2, 4, 14 y 15 de Bucaramanga, así como algunas zonas de Floridablanca y Piedecuesta.

En materia de seguridad, los datos señalan que el AMB se encuentra en niveles moderados. Sin embargo, se requiere profundizar acciones en materia de control de la drogadicción, el atraco, las pandillas, el tráfico de drogas y la indigencia. Mención especial merece el abordaje de la xenofobia, lo cual demanda redoblar los esfuerzos para consolidar una cultura ciudadana de respeto a las diferencias y a la diversidad cultural, de exaltación de los aportes que los migrantes están haciendo para el bienestar de la ciudad y de condena ejemplar a las conductas xenófobas cuando ellas se presenten.

Gobernanza inclusiva.

El AMB cuenta con una sólida institucionalidad para atender las demandas sociales, así como para tramitar las tensiones y conflictos propios de la vida en comunidad. En materia de confianza y credibilidad, presenta índices favorables y requiere consolidar espacios de participación ciudadana y de cocreación social del hábitat, así como de instrumentos de acceso a la información pública para el ejercicio del

control social y la rendición periódica de cuentas. Es importante fortalecer las instituciones (en particular la Secretaría de Desarrollo Social) y programas encargados de la integración de los refugiados y migrantes (como, por ejemplo, el programa “Crece conmigo: una infancia feliz”), así como los mecanismos de coordinación interinstitucional multinivel y multisector (como, por ejemplo, el GIFMM local) para mejorar los impactos de su acción y optimizar el empleo de los recursos disponibles.

También es recomendable que el AMB fortalezca las estrategias de promoción y acompañamiento a las organizaciones sociales que agremian a los refugiados y migrantes, brindándoles capacitación, facilidades para su formalización, acceso a la información, suministro de rutas de acceso a los bienes y servicios que ofrece la ciudad, apoyo para la generación de alianzas, etc.

Finalmente, se considera de vital importancia en la gobernanza urbana apropiarse y complementar del marcador de la inclusión urbana diseñado por el proyecto CICS, de tal manera que sea útil para monitorear las dinámicas de la movilidad humana, las acciones de desarrollo inclusivo, la inversión pública y la rendición de cuentas. Este sistema de información podría operar como “tablero de control” para valorar los avances y desafíos del AMB, en el camino de garantizar a todos sus habitantes los principios que orientan el derecho a la ciudad.

4.2. Acceso a la educación

La Constitución Política de Colombia considera la educación un derecho fundamental de los niños y un servicio público esencial a cargo del Estado, además indica que la educación será gratuita en las instituciones del Estado, sin perjuicio del cobro de derechos académicos a quienes puedan sufragarlos. La nación y las entidades territoriales participarán en la dirección, financiación y administración de los servicios educativos estatales, en los términos que señalen la Constitución y la ley. La prestación de este servicio esta fundamentalmente asignado a los entes territoriales.

Es importante señalar que Colombia se comprometió a hacer todos los esfuerzos necesarios para cumplir con las metas de los ODS, que en materia educa-



tiva señalan: “Asegurar que todas las niñas y todos los niños terminen la enseñanza primaria y secundaria, que ha de ser gratuita, equitativa y de calidad y producir resultados de aprendizaje pertinentes y efectivos” (Meta 4.1). Para ello se debe garantizar que todos los niños y las niñas tengan acceso a servicios de atención y desarrollo en la primera infancia y educación preescolar de calidad (Meta 4.2). “Aumentar considerablemente el número de jóvenes y adultos que tienen las competencias necesarias, en particular técnicas y profesionales, para acceder al empleo, el trabajo decente y el emprendimiento” (Meta 4.4). “... asegurar el acceso igualitario a todos los niveles de la enseñanza y la formación profesional para las personas vulnerables, incluidas las personas con discapacidad, los pueblos indígenas y los niños en situaciones de vulnerabilidad” (Meta 4.5).

El documento CONPES 3950 establece que, según circulares del Ministerio de Educación, los NNA procedentes de Venezuela que no cuentan con un estatus migratorio regular pueden asistir a instituciones educativas. El documento establece además líneas de acción para mejorar el acceso a la educación de esta población. En particular, la Circular Conjunta 016 de 2018 del Ministerio de Educación Nacional y la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia indican que, si el estudiante venezolano no cuenta con un documento de identificación válido en Colombia, este deberá ser registrado con un número proporcionado por la Secretaría de Educación. En materia educativa, esta circular establece lineamientos para el acceso, la permanencia y la promoción de niños, niñas y adolescentes migrantes en el sistema educativo. En términos de acceso, los niños, niñas y adolescentes migrantes serán matriculados y registrados en el SIMAT de acuerdo con el tipo de documento de identificación que presenten; en materia de promoción, la Circular 016 provee orientaciones en materia de convalidación de estudios y validación de grados. Los niños, niñas y adolescentes que cuenten con documentos debidamente “legalizados y apostillados”, que den cuenta de la terminación y aprobación de estudios de preescolar, básica y media en Venezuela, tendrán un plazo de seis meses para adelantar el proceso de convalidación de estudios ante el MEN; con relación a las estrategias de permanencia en el sistema educativo, la Circular 016 establece que el acceso a transporte escolar para niños, niñas y adolescentes migrantes

depende de la autonomía de la ETC (DEJUSTICIA, UNICEF, 2020).

Aunque NNA nacionales venezolanos pueden matricularse en los colegios estando en condición migratoria irregular, se han producido inconvenientes para graduarse si al momento del grado no habían podido solucionar su situación migratoria. Con respecto a esto último, el Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación (ICFES), adscrito al Ministerio de Educación, expidió el 10 de julio de 2020 la Resolución 298 que indica que los nacionales venezolanos en condición irregular podrán recibir el acta de grado y título de bachiller con el Documento Nacional de Identidad venezolano utilizado al momento de la inscripción.

El ya citado plan de desarrollo de Bucaramanga contempla como uno de sus objetivos “cerrar las brechas sociales a través de una educación pertinente e incluyente como eje fundamental para el desarrollo de sus habitantes, así como garantizar la adecuada prestación de los servicios de salud, ofrecer mejores condiciones de habitabilidad, vincular a los ciudadanos a programas de desarrollo social, mejorar las oportunidades para el desarrollo de la actividad física, deportiva y de recreación, y fortalecer las condiciones necesarias para el desarrollo, conocimiento, acceso y disfrute de las prácticas artísticas y culturales”. Para ello prevé programas como: i) cobertura y equidad de la educación preescolar, básica y media; ii) calidad y fortalecimiento de la educación inicial, preescolar, básica y media; y iii) calidad y fomento de la educación superior. Estos planes y programas deben abordar el desafío de brindar acceso a la educación a los refugiados y migrantes, más ahora que cuentan con los beneficios del Estatuto Especial de Protección.

El acceso al derecho a la educación para la población refugiada y migrante presenta desafíos específicos que deben ser tenidos en cuenta por las autoridades del AMB, a la hora de diseñar y poner en marcha las respectivas políticas públicas. Entre ellos, aspectos como el idioma (léxico y modismos, etc.), la integración cultural, el desarraigo con el país de origen, la separación de las familias y su reencuentro, la interrupción en los estudios, los brotes de xenofobia y rechazo, y el reconocimiento de los certificados educativos. A todo lo anterior hay que sumar las espe-

ciales condiciones socioeconómicas de los migrantes y refugiados, casi siempre en la pobreza y pobreza extrema; la falta de datos certeros sobre los perfiles de los refugiados y migrantes; las trabas burocráticas y la exigencia de requisitos y documentos de difícil consecución; la falta de permanencia en el proceso educativo porque tienen que trabajar; las distancias entre los lugares de vivienda y los establecimientos educativos; la falta de presupuestos específicos y de recursos humanos y técnicos para atender las mencionadas particularidades; la falta de formación docente especializada y de diseño curricular específico para abordar la integración de los refugiados y migrantes y el dialogo intercultural entre todos los actores educativos; la complementariedad en el acceso a otros derechos como la vivienda, la alimentación, la salud, el adecuado uso del tiempo libre, etc.

Los niveles de cobertura del acceso a cupos en los establecimientos educativos en el AMB son de las más sobresalientes del país. Sin embargo, es necesario reforzar los esfuerzos para llegar al 100% de la cobertura en todos los niveles de la educación, empezando desde la transición, la básica primaria y secundaria, la educación media y la educación superior. También es recomendable fortalecer las estrategias encaminadas al mejoramiento de la calidad de la educación, adelantando acciones de formación y actualización técnica de los docentes, equipamientos pedagógicos en los establecimientos educativos, intercambios académicos y certificaciones de calidad que impacten en el mejoramiento de las pruebas SABER, pero sobre todo, en las capacidades y aptitudes de los educandos para forjar con autonomía sus proyectos de vida, acceder a ingresos y contribuir al bienestar colectivo de la sociedad.

4.3. Acceso a empleo y emprendimiento

El artículo 25 de la Constitución Política de Colombia prevé que “el trabajo es un derecho y una obligación social y goza, en todas sus modalidades, de la especial protección del Estado; toda persona tiene derecho a un trabajo en condiciones dignas y justas”. Estas disposiciones están reguladas por una serie de disposiciones como el Código Sustantivo del Trabajo y otras normas.

Según informe del DANE presentado el 28 de febrero de 2022, para el primer mes del año, la tasa de

desempleo en el país se ubicó en 14,6%. En enero del 2021 fue de 17,5%, lo que representa una caída de 2,9 puntos porcentuales. Sin embargo, la cifra de enero es mayor al dato de desempleo de diciembre cuando llegó a 11%. Bucaramanga fue la ciudad en la que más cayó la cifra de desempleo en el trimestre de julio a septiembre, pues pasó de ser de 21,2% en 2020 a ser de 10,8% en el mismo periodo de 2021, siendo también la tercera capital con el menor nivel de desempleo, después de Cartagena (8,9%) y de Barranquilla (10,2%).

Según el estudio realizado por el PNUD (2019), “...la vulnerabilidad de la población migrante representa también un riesgo para la economía colombiana. En primer lugar, algunos empleadores tienen la tentación de contratar una mano de obra dispuesta a trabajar por debajo del salario mínimo y sin el beneficio de las prestaciones sociales... la falta de ingresos que afecta la población migrante significa que el Estado colombiano tiene que proveerle asistencia humanitaria... Asimismo, los migrantes que no tienen fuentes estables de ingresos no pueden contribuir al esfuerzo tributario de su país de acogida. Esta doble presión sobre las finanzas públicas (más gastos por un lado y menos recaudo per cápita por el otro) se traduce en un aumento progresivo del déficit fiscal. Esta situación puede afectar la cohesión social, en particular en áreas de fuerte concentración de la población migrante, es decir principalmente los departamentos que comparten frontera con Venezuela...”.

Como ya se ha señalado, el documento CONPES 3950 de 2018 creó la estrategia para la atención de la migración desde Venezuela, y estableció parámetros a través de los cuales se pretende mejorar la situación laboral de esta población y reducir sus barreras de acceso al mercado laboral formal. En este contexto, el mencionado trabajo del PNUD plantea que “la ruta de empleabilidad de la estrategia de generación de ingresos para la población migrante proveniente de Venezuela y las comunidades de acogida busca promover la formalización laboral mediante una flexibilización de los esquemas de regularización. También apunta a agilizar los mecanismos de convalidación de títulos y certificación de competencias, a incrementar la oferta de formación profesional, a mejorar el sistema de intermediación laboral y a favorecer la movilidad territorial. Finalmente, la ruta tiene como propósito luchar de manera más



eficaz contra la explotación laboral y el trabajo forzoso”. En este último aspecto, la expedición del Estatuto Temporal de Protección, será fundamental para facilitar el acceso al trabajo, al crédito y demás estímulos de asistencia y formación, así como para la protección de los derechos laborales.

En el anterior contexto, es necesario plantear que la generación de ingresos para la población migrante es un gran reto, tanto para las autoridades nacionales como para las autoridades locales y para la empresa privada. La caracterización de la IEP-UNAB establece que la mayoría de los migrantes labora en la informalidad, su fuente de ingresos proviene principalmente de su trabajo por cuenta propia. Los resultados indicaron que están vinculados a más de 64 actividades laborales dentro de las que se destacan los vendedores ambulantes (30%) los domiciliarios (12%), servicios de aseo (10%) estilistas, manicuristas y barberos (10%). Según el citado estudio de la UNAB, el 61% de los encuestados manifestó percibir menos de 600 mil pesos mensuales. Este ingreso se caracteriza por ser variable y no permite satisfacer las necesidades básicas de los núcleos familiares. Llama la atención el porcentaje de migrantes que manifestó no devengar ningún tipo de ingreso, dentro de los que se encuentran los desempleados, los que reciben remuneración en especie y quienes se dedican a labores del hogar.

Para abordar estos desafíos, el mencionado plan de desarrollo de Bucaramanga prevé la línea estratégica 3 “Bucaramanga productiva y competitiva, empresas innovadoras, responsables y conscientes” encaminada a intermediar y gestionar 5.000 empleos a través de proyectos empresariales, financieros y de empleabilidad en los sectores priorizados; mejorar en 2.000 empresas sus capacidades competitivas y su nivel de productividad; aumentar a 40.534 visitantes y/o turistas nacionales e internacionales a la ciudad. También contempla el plan de desarrollo la línea estratégica de “Emprendimiento e innovación”, encaminada a conformar y fortalecer ecosistemas de emprendimiento, en articulación con actores económicos que logren identificar, clasificar y jerarquizar las capacidades tecnológicas (duras y blandas) instaladas en el ecosistema empresarial de Bucaramanga, que permita intervenir con acciones de apalancamiento financiero e incorporación de tecnología, destinadas a generar o registrar innovaciones que

coadyuven a la eficiencia del proceso de reactivación económica. También existen otras estrategias como los Centros de Desarrollo Empresarial; la Banca Ciudadana; avanzar en constituir a Bucaramanga como ciudad inteligente; la gestión integral de destino y fortalecimiento de la oferta turística de la ciudad; y el fomento de la innovación y uso de la ciencia y tecnología en el ambiente escolar.

También existen organismos de cooperación internacional y la empresa privada que promueven en el AMB programas y proyectos relacionados con emprendimiento y formación empresarial a población refugiada y migrante, fortaleciendo el desarrollo de capacidades y competencias para facilitar su acceso al mercado laboral. Entre estos proyectos figuran “Ciudades Incluyentes, Comunidades Solidarias”, “Ciudades Integradoras”, y programas de emprendimiento de las Cajas de Compensación Familiar y la Cámara de Comercio.

4.4. Acceso a salud y seguridad social

El artículo 49 de la Constitución establece que la atención de la salud y el saneamiento ambiental son servicios públicos a cargo del Estado, por lo cual se garantiza a todas las personas el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud. En este sentido, corresponde al Estado organizar, dirigir y reglamentar la prestación de servicios de salud a los habitantes y de saneamiento ambiental conforme a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad, tarea que recae fundamentalmente en los entes territoriales.

Para entender los desafíos del acceso al derecho a la salud y la seguridad social para los refugiados y migrantes, es importante esbozar el funcionamiento del sistema de salud, el cual está integrado por las Entidades Administradoras de Planes de Beneficios en Salud (EAPB, antes EPS), que son una especie de aseguradoras, y las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud (IPS), que son las encargadas de brindar directamente las atenciones médicas. Tanto las EAPB como las IPS pueden ser públicas o privadas. Los servicios y tratamientos a los que tienen derecho las personas afiliadas al sistema de salud están contemplados en el Plan de Beneficios en Salud (PBS). Las personas nacionales y migrantes (con algún tipo de estatus formal e inscribiéndose en la alcaldía y

en el Sisbén²⁰) pueden afiliarse al sistema de salud a través del régimen contributivo o subsidiado. En el régimen contributivo, las y los afiliados deben realizar cotizaciones mensuales según sus ingresos y se vinculan cuando son empleados, trabajadores independientes, pensionados en Colombia, o tienen capacidad de pago. Al régimen subsidiado se afilian las personas que no cuentan con capacidad de pago y acceden a los servicios.

Por su parte, el CONPES 3950 de 2018, establece tres líneas de acción para mejorar la atención en salud de los migrantes venezolanos: (i) Identificar las necesidades de oferta para prestación de servicios en territorios afectados por el fenómeno migratorio; (ii) Brindar asistencia técnica para aumentar la afiliación al sistema de salud de las personas migrantes regulares y retornados, y el seguimiento de las atenciones a personas migrantes irregulares; y (iii) Mejorar la capacidad de respuesta en salud pública de los territorios de acogida. Hay que señalar que toda persona, indistintamente de su situación migratoria, tiene derecho a la atención en salud de urgencias, y que existen unos grupos de migrantes para los que está establecida una atención especial en salud: mujeres gestantes y lactantes; y niños, niñas y adolescentes (MinSalud, 2018).

Bucaramanga cuenta con 22 Centros de Salud y dos Unidades Hospitalarias (Empresa Social del Estado Instituto de Salud de Bucaramanga – ESE, 2019). De los 22 centros de salud (C. S.), el C. S. Café Madrid cumple con la norma de habilitación en todos los servicios (construcción nueva). Además, hay siete centros de salud totalmente remodelados: Kennedy, San Rafael, Girardot, La Joya, Campo Hermoso, Bucaramanga, Libertad. Los otros catorce centros de salud son: Colorados, Villa Rosa, IPC, Regaderos, Gaitán, Santander, Comuneros, Rosario, Toledo Plata, Cristal Alto, Pablo VI, Mutis, Concordia y Morrórico, los cuales se encuentran en regulares condiciones de infraestructura y dotación, sin dar cumplimiento total a los estándares de habilitación.

El ya mencionado plan de desarrollo de Bucaramanga refiere que el masivo flujo migratorio proveniente de Venezuela plantea algunos desafíos en

el sector salud, sobre todo en lo relacionado con la garantía de los derechos sexuales y reproductivos; ya que las barreras de acceso a la atención en salud por razones de estatus migratorio, desinformación y/o xenofobia genera situaciones de vulnerabilidad, como embarazos no deseados, falta de acceso a un aborto seguro, incremento del riesgo de morbilidad y mortalidad materna, incremento de las infecciones de transmisión sexual -ITS- y aumento de todas las formas de violencia basada en género. Al respecto, el 3,3% de los casos de violencia intrafamiliar y de género presentados en Bucaramanga corresponde a personas con nacionalidad venezolana. Así mismo, el 33,6 % de los casos de sífilis gestacional y el 10,7% de los casos de mortalidad materna extrema que se presentan en el municipio afectan directamente a esta población refugiada y migrante.

La ciudad ha ofrecido la vacuna contra el COVID-19 y se han aplicado más de 40.000 dosis, incluyendo vacunas contra otras patologías. Otros eventos en salud pública relacionados con los migrantes en Bucaramanga son: la sífilis gestacional, violencia de género e intrafamiliar, malaria, bajo peso al nacer a término, morbilidad materna extrema, desnutrición aguda en menores de 5 años, dengue, tuberculosis, mortalidad perinatal y neonatal tardía. Las principales instituciones donde se atiende a esta población son el Hospital Local del Norte y la Unidad Intermedia Materno Infantil Santa Teresa -UIMIST.

El plan de desarrollo de Bucaramanga se propone, entre otros programas, la garantía de la autoridad sanitaria para la gestión de la salud, cuyo principal objetivo es lograr y mantener el 100% de la población afiliada al Régimen Subsidiado; garantizar una mayor cobertura del servicio de salud accesible con altos estándares de calidad, por medio de la implementación de herramientas tecnológicas y la mejora en la infraestructura de los centros de salud; programas de salud mental; programas de prevención de enfermedades inmunoprevenibles; fomento de la actividad física y la vida sana; seguridad alimentaria y nutricional.

²⁰El Sisbén es el Sistema de Identificación de Beneficiarios Potenciales de Programas Sociales, y se constituye como una herramienta del Estado colombiano para definir quiénes pueden acceder a subsidios o programas estatales. Para ello se aplica una encuesta y, una vez analizados los resultados, se le asigna un grupo al solicitante de acuerdo con sus condiciones socioeconómicas. El Sisbén es un requisito para acceder a programas sociales del Estado, entre ellos al régimen subsidiado de salud.



4.5. Acceso a la protección en contra de la discriminación

La Constitución en su artículo 5 establece que el Estado reconoce, sin discriminación alguna, la primacía de los derechos inalienables de la persona y en el artículo 13 consagra que “todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica”. Todas las autoridades deben proteger este derecho, pero son la Personería municipal, la Defensoría del Pueblo, la Policía Nacional y la Procuraduría General de la Nación, las autoridades que deben liderar que estos derechos se cumplan, y que se prevenga cualquier forma de discriminación de nacionales y migrantes.

La discriminación, independientemente de su enfoque, causa graves perjuicios para las personas de las cuales es objeto, sin embargo, las ciudades y los actores locales son promotores y multiplicadores para la protección en contra de las manifestaciones de discriminación, y la promoción de la integración y el respeto en la comunidad, y en especial, de los refugiados y migrantes que habitan los territorios.

No sobra reiterar que, en el referido estudio de la UNAB, se detectó que más de la mitad de los migrantes encuestados reportó haber sido víctima de algún tipo de discriminación debido a su nacionalidad. El 83% manifestó contar con redes binacionales para sus relaciones sociales y laborales, lo que da cuenta de un proceso de inserción social.

El plan de desarrollo de Bucaramanga prevé acciones para promover la convivencia pacífica y el respeto a las diferencias en los espacios públicos urbanos, tales como el mejoramiento de sus infraestructuras e iluminación, la puesta en marcha del programa “gestores de convivencia”, y la promoción de los métodos de resolución de conflictos y el acceso a la justicia. Sin embargo, es recomendable que se diseñen e implemente programas de prevención de la xenofobia y de condena de actos de agresión y “matoneo” a las personas provenientes de otros países.

4.6. Acceso a la vivienda adecuada y servicios básicos

El artículo 51 de la Constitución establece el derecho de todas las personas a una vivienda digna y la obligación del Estado de fijar las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho, a través de planes de vivienda de interés social, sistemas adecuados de financiación a largo plazo, programas de vivienda, entre otros.

Para el caso de refugiados y migrantes en Colombia, por medio de la Ley 2079 del 14 de enero de 2021 se provee de un marco legislativo que promueve el acceso a la vivienda de estas comunidades mediante programas y proyectos del Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio que contemplen la generación de la oferta necesaria para satisfacer los requerimientos del país para adquisición y/o construcción de vivienda de interés social y prioritaria y mejoramiento de vivienda y entornos rurales dignos. Igualmente, el Gobierno Nacional, en cabeza del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio de Colombia, expidió el Decreto 0057 del 19 de enero de 2021, para ampliar la cobertura del programa “Semillero de Propietarios” para que los hogares migrantes puedan acceder a arriendo social, incluida la opción de arriendo con opción de compra, facilitando el acceso al derecho de vivienda adecuada para todos y todas.

De acuerdo con las estadísticas de los censos 2005-2018, el déficit habitacional de la ciudad se logró reducir en 1,94%, pasando del 22,23% al 20,29%, descenso jalonado por el déficit cuantitativo, ya que el déficit cualitativo aumentó 4,15%. El plan de desarrollo de Bucaramanga se propone promover un Plan Municipal Habitacional articulando e implementando agendas de cooperación del sector, la capacidad institucional en la gestión del suelo, en la optimización para los procesos de formulación de proyectos y el desarrollo integral del hábitat, y la vivienda social, dirigidos a la población que carece de recursos suficientes y con déficit cuantitativo de vivienda. No sobra reiterar que el referido estudio de la UNAB señala que el arriendo de apartamentos y casas son la principal modalidad de residencia de la muestra, que en promedio comparten con entre 4 y 5 personas. Se destaca la reducción del porcentaje de migrantes que se encuentra en condición de calle o en un albergue temporal.

El plan de desarrollo de Bucaramanga prevé el mejoramiento de vivienda y entorno barrial, encaminado a mejorar las condiciones físicas, sanitarias, de espacio, de servicios públicos de las viviendas urbanas y rurales dirigido a los hogares en condiciones de vulnerabilidad social y económica, articulando intervenciones que mejoren sus entornos habitacionales, en materia de urbanismo y equipamiento urbano, para contribuir a la disminución del déficit cualitativo de vivienda en términos de condiciones adecuadas de habitabilidad integral. De la misma manera, el plan de desarrollo se propuso adelantar un acompañamiento social habitacional, con el propósito de atender, capacitar y acompañar a los hogares en condiciones de vulnerabilidad social y económica que promuevan la inclusión social, tanto en los procesos para la provisión de soluciones de vivienda nueva y mejoramiento de vivienda; como también la generación de sentido de pertenencia en los proyectos desarrollados, hasta la caracterización del mismo, donde cualificamos condiciones de habitabilidad y permanencia en la vivienda.

4.7. Acceso a participación política, inclusión en toma de decisiones locales y vigencia de las libertades públicas

Existen mecanismos de política pública por parte del gobierno nacional que garantizan la participación, la transparencia y las libertades públicas de la población colombiana. Si bien esta reglamentación se aplica de manera general, el gobierno nacional podría facilitar instrucciones dirigidas específicamente para orientar la participación de la población refugiada y migrante, y a través de esta, identificar las necesidades diferenciales a incorporar en las políticas, planes, programas y proyectos desarrollados por los gobiernos locales.

A pesar de esto, para la formulación de los Planes de Desarrollo 2020-2023, las Alcaldías de Bucaramanga y su Área Metropolitana se diseñó una estrategia de participación que incluyó la realización de grupos focales con población refugiada y migrante proveniente de Venezuela, y transversalizó el enfoque diferencial y poblacional en todo el proceso de análisis y definición de programas y/o proyectos sectoriales.

Existen retos importantes para garantizar la participación de personas refugiadas y migrantes en los

diferentes escenarios de participación, coordinación y toma de decisiones a nivel municipal y departamental, pero el ejercicio que se realizó en el marco de la formulación de los Planes de Desarrollo es un primer esfuerzo prometedor para promover su participación. Importante resaltar que, en línea con lo anterior y con lo contemplado en los Planes de Desarrollo, desde las dos alcaldías se han conformado oficinas, dependencias o cargos específicos para asesorar y garantizar la inclusión de la población refugiada y migrante en todas las acciones de las alcaldías.

Por ejemplo, los extranjeros con cédula de extranjería de residentes, mayores de 18 años, que viven en Colombia, pueden inscribirse para votar en las elecciones locales, de acuerdo a la Ley 1070 de 2006: “Artículo 2: las elecciones en las que pueden participar los extranjeros residentes en Colombia serán las de Alcaldes distritales y municipales, Concejos distritales y municipales, y Juntas Administradoras Locales Distritales y municipales en todo el territorio nacional”, pero la legalización del estatus de migración, en este caso, se convierte en requisito para participar activamente en la toma de decisiones.

Es importante resaltar la presencia de organizaciones de sociedad civil en la región, tanto de venezolanos como organizaciones enfocadas en la abogacía hacia sus derechos, que fortalecen su participación e incidencia en la toma de decisiones a nivel local. Sin embargo, son escasos los órganos o mecanismos consultivos que incluyen representantes de comunidades refugiadas y migrantes de manera formal, por lo cual no hay una garantía expresa para su ejercicio.

El plan de desarrollo de Bucaramanga prevé la dinamización de espacios de participación ciudadana en el diseño e implementación de diversas políticas públicas sectoriales como la de vivienda, espacio público, medio ambiente, seguridad y convivencia, educación, cultura, etc. Para facilitar dicha participación, también se prevé un programa de mejoramiento del acceso a la información y participación orientado a consolidar una institucionalidad transparente y confiable que responda a una conciencia de respeto y cuidado por los bienes públicos. Así mismo, se propone prestar asistencia, apoyo y orientación a las organizaciones democráticas de ciudadanos reconocidas por la ley como Juntas de Acción Comunal - JAC



y Juntas Administradoras Locales - JAL, procurando estimular el buen gobierno y el gobierno efectivo. Igualmente, trabajar por la integración de los habitantes en sus espacios cotidianos, como barrios y comunas, fomentando la integración social y política, a través del apoyo a la gestación y crecimiento de líderes sociales y de otros grupos significativos de ciudadanos, dando como resultado una sociedad civil más fuerte, organizada y estructurada. En todas estas acciones pueden vincularse los refugiados y migrantes y contribuir a la consolidación de la democracia, pero también al desarrollo económico y social y a la gobernanza urbana.

4.8. Acceso a la integración social y cultural

La integración social y cultural de la población refugiada y migrante en las comunidades que los acogen es un derecho social primordial para la buena convivencia, el sentido de identidad y pertenencia, y la afinidad para llevar a cabo acciones sociales comunes y apropiación del territorio que se habita. En este sentido, la integración es una dinámica natural que debe darse en todos los aspectos y que, de manera ideal, debe incluir a todos los actores (público, privado y comunitario) sin distinción de origen, y en donde debe primar el interés general sobre el particular, pero en el marco del reconocimiento de las diferencias socioculturales de cada individuo que, en un sentido comunitario, hacen parte de la construcción de un todo armónico y propio en un contexto territorial del hábitat delimitado.

Bucaramanga cuenta con un Plan Decenal de Cultura y Turismo de Bucaramanga -PDCT, donde se identificaron 251 infraestructuras culturales y turísticas,

con alcance barrial o municipal, que ofertan de manera permanente servicios artísticos o culturales de formación, circulación, creación o emprendimiento, prestan servicios turísticos o constituyen un atractivo turístico de la ciudad. Dicha infraestructura se puede agrupar en 6 categorías: infraestructura educativa (auditorios, bibliotecas, salones y/o museos, entre otros); infraestructura social (salones comunales, ágoras, centros de desarrollo comunitario, entre otros); infraestructura tecnológica (puntos digital, Vive Labs y coworkings); infraestructura turística (parques, iglesias, cafés, centros comerciales y otros atractivos); infraestructura cultural (bibliotecas, puntos de lectura, casas culturales, teatros, museos, galerías, entre otros), e infraestructura patrimonial (bienes de interés cultural de nivel nacional, departamental y municipal). El PDCT también identificó 236 programas de formación artística, cultural y creativa, y se mapearon 1.200 eventos en la agenda cultural de la ciudad.

El plan de desarrollo de Bucaramanga prevé la línea estratégica denominada “Arte, Cultura y Creatividad para la Transformación social” cuyo objetivo es incrementar las condiciones para el desarrollo, conocimiento, acceso y disfrute de las prácticas artísticas, los bienes y servicios culturales y de los emprendimientos artísticos, culturales y creativos, en los diversos contextos territoriales y poblacionales de Bucaramanga, desde la perspectiva de los derechos culturales, en un marco de equidad, inclusión, reconciliación, cultural ciudadana y convivencia.

4.9. Síntesis de aspectos que facilitan y limitan el acceso a derechos para comunidades refugiadas y migrantes

En resumen...

	Aspectos facilitadores para el acceso a derechos de la población refugiada y migrante	Aspectos limitantes para el acceso a derechos de la población refugiada y migrante	Condiciones territoriales que limita/facilitan el acceso a derechos de la población refugiada y migrante
<p>Acceso al derecho a la ciudad</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Refugiados y migrantes reconocidos como grupos vulnerables en el territorio, e implementación del Estatuto Temporal de Protección (ETP). - Municipios con un alto porcentaje de PEA que tienen capacidad de contribuir al desarrollo de su productividad, su desarrollo y potencial de inclusión. - Existencia de proyectos estratégicos locales con capacidad de inclusión e impacto para R&M, como: Recuperar el Río de Oro como eje de desarrollo económico y social; hacer de Bucaramanga una ciudad inteligente; nueva movilidad: Metrolínea evolucionada y estrategia de la bicicleta; espacio público tejido vital; planificar la ciudad con una visión de largo plazo; estimular la inversión y el crecimiento económico sostenible. - Arquitectura institucional que prevé la descentralización administrativa, política y fiscal de la ciudad para responder a los retos territoriales desde el gobierno local. - Diversos mecanismos e instrumentos de participación ciudadana en el diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas, potencialmente abiertos a la participación de R&M. - Cooperación internacional en el territorio para el fortalecimiento de capacidades de gobiernos locales hacia el desarrollo inclusivo. 	<ul style="list-style-type: none"> - Débil capacidad de los municipios de generar empleo decente para todos. - Alta centralización de oportunidades y servicios en el núcleo del AMC. - Condiciones de inseguridad que impactan la calidad de vida de sus habitantes. - Percepciones negativas y xenofobia constituyen barreras en el acceso a oportunidades, así como a vivienda y servicios básicos - Déficit de instrumentos para la medición y monitoreo de calidad ambiental: brecha de información en condiciones de calidad ambiental. - Débil incidencia efectiva de los mecanismos de participación en la orientación del presupuesto y de otras acciones del gobierno - Presencia de conflictos sociales, económicos, políticos y culturales históricamente no resueltos, que se expresan violentamente generando víctimas. - Alta presencia de migrantes en condición de tránsito. 	<p>Limitan:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Problemas en la legalidad en la tenencia de predios y de las viviendas. - Débil capacidad técnica y financiera del área metropolitana para gestionar la integración urbana de los “bordes” de jurisdicción política administrativa de los municipios. - Territorio con fuertes brechas sociales por inequidad socioeconómica que se visibilizan en asentamientos informales sin condiciones básicas de habitabilidad y otras formas de segregación. - Déficit localizado de equipamiento, infraestructura de transporte público, espacios públicos y áreas verdes, conectividad digital, vivienda adecuada y servicios básicos. <p>Facilitan:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Plan de ordenamiento territorial como instrumento para el buen uso y gestión óptima de suelo. - Fortalezas territoriales como accesibilidad a equipamientos de salud y educación existentes y condiciones de “caminabilidad” adecuadas. - Alta inversión de municipios en infraestructura para el desarrollo: infraestructura vial, dotación de equipamientos de salud, educación, cultura, espacio público, alumbrado público y servicios básicos.



En resumen...

	Aspectos facilitadores para el acceso a derechos de la población refugiada y migrante	Aspectos limitantes para el acceso a derechos de la población refugiada y migrante	Condiciones territoriales que limita/facilitan el acceso a derechos de la población refugiada y migrante
Acceso a la educación	<ul style="list-style-type: none"> - Implementación del ETP, que facilita el acceso a la oferta educativa como derecho. - Reconocimiento e inclusión de niños, niñas y adolescentes migrantes y refugiados en políticas públicas, estrategias, programas y proyectos del ámbito nacional y local. - Fuertes lazos históricos de convivencia fronteriza reflejados en programas de cooperación y apoyo a la comunidad refugiada y migrante para contar con recursos para el estudio. - La buena voluntad y priorización del gobierno local para promover estrategias y evitar la deserción escolar de refugiados y migrantes. 	<ul style="list-style-type: none"> - La limitación de recursos económicos por parte de refugiados y migrantes para adquirir bienes escolares y cubrir los gastos relacionados al acceso a la educación. - Información insuficiente sobre la oferta educativa, el proceso de matrícula, documentación y/o diferencias de tiempos escolares que dificultan el acceso de NNA refugiados y migrantes. - Medios insuficientes para acceder a herramientas como aulas de cómputo e internet, fundamentales para el desarrollo educativo de las poblaciones vulnerables en los territorios en época de pandemia. - Discriminación y brotes de xenofobia en los colegios hacia la población refugiada y migrante. - Falta de información adecuada sobre el perfil de los migrantes y sus necesidades-capacidades educativas. 	<p>Limitan:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Competencia entre migrantes y nacionales por la oferta de trabajo y por recursos para estimular los emprendimientos. - Alta informalidad de la economía y de las condiciones laborales. - Débil estructuración de una ruta de empleabilidad específica para los refugiados y migrantes. - Falta de información adecuada sobre el perfil laboral de los migrantes. <p>Facilitan:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Reactivación económica del AMB. - Buena voluntad de la empresa privada para vincular a los migrantes a puestos de trabajo. - Programas de cooperación internacional encaminados a empoderar laboralmente a los migrantes.
Acceso a empleo y emprendimiento	<ul style="list-style-type: none"> - Implementación del ETP que facilita el acceso a la oferta laboral, así como la protección de los derechos laborales de los refugiados y migrantes. - Actividades económicas dinámicas y en crecimiento, lo que facilita la oferta laboral de la población refugiada y migrante regularizada. - Existencia de planes y proyectos gubernamentales para reactivar la economía, la generación de empleo y el estímulo a los emprendimientos, tales como "Bucaramanga productiva y competitiva, empresas innovadoras, responsables y conscientes"; y "emprendimiento e innovación". - Existen programas, proyectos y estrategias de cooperación internacional y sector privado para promover el emprendimiento y formación empresarial con enfoque especial a la población refugiada y migrante. 	<ul style="list-style-type: none"> - La dificultad para homologar y validar títulos académicos técnicos/universitarios a la hora de acceder a empleos formales. - Aumento de la demanda de la población laboralmente activa, y el aumento del desempleo causado por las medidas de aislamiento durante el COVID-19. - La alta informalidad laboral en estas ciudades, y la inequidad salarial con respecto a la población refugiada y migrante. - Brotes de xenofobia y discriminación aún más comunes en la época de pandemia. - Son insuficientes los programas gubernamentales para promover la inclusión financiera y la protección contractual de la población refugiada y migrante en los territorios. - Hacen falta programas que establezcan acciones puntuales para las mujeres refugiadas y migrantes y/o para miembros de la comunidad LGBTI migrante. - Débiles programas para proteger y combatir la explotación laboral de personas refugiadas y migrantes a nivel local. 	<p>Limitan:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Competencia entre migrantes y nacionales por la oferta de trabajo y por recursos para estimular los emprendimientos. - Alta informalidad de la economía y de las condiciones laborales. - Débil estructuración de una ruta de empleabilidad específica para los refugiados y migrantes. - Falta de información adecuada sobre el perfil laboral de los migrantes. <p>Facilitan:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Reactivación económica del AMB. - Buena voluntad de la empresa privada para vincular a los migrantes a puestos de trabajo. - Programas de cooperación internacional encaminados a empoderar laboralmente a los migrantes.

En resumen...

Acceso a salud y seguridad social

Aspectos facilitadores para el acceso a derechos de la población refugiada y migrante

- Implementación del ETP que facilita el acceso a la oferta en salud, la afiliación a los sistemas de protección a otros derechos sociales, económicos y culturales
- Nuevas facilidades para la inscripción de los refugiados y migrantes en el Sisbén, y con ello acceder a la oferta social del Estado colombiano.
- Existencia de directrices del Ministerio de Salud y Protección social a las Entidades Administradoras de Planes de Beneficios en Salud e Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud.
- Reconocimiento e inclusión de migrantes y refugiados en políticas públicas, estrategias, programas y proyectos del ámbito nacional y local.
- Existen centros de atención para la población refugiada y migrante por parte de los diferentes entes de cooperación internacional que actúan en los territorios, brindando tanto servicios básicos como especializados en salud.
- El sector salud es financiado desde el Gobierno Nacional y ha sido uno de los sectores con mayor presupuesto para el fortalecimiento del sistema en los últimos periodos de gobierno.

Aspectos limitantes para el acceso a derechos de la población refugiada y migrante

- Existe una falta de acceso a la atención médica especializada para la población refugiada y migrante.
- Persisten barreras de acceso al sistema de salud de la población refugiada y migrante por condiciones de informalidad en su estatus.
- Existe alta exposición y vulnerabilidad de la población refugiada y migrante ante enfermedades
- Se presentan casos de xenofobia hacia la población refugiada y migrante, y más aún, en la situación de COVID-19 y su inclusión en el programa de vacunación correspondiente.
- Débiles programas para atender los problemas de salud mental de los migrantes y refugiados.

Condiciones territoriales que limita/facilitan el acceso a derechos de la población refugiada y migrante

- Limitan:**
- Falta de información a los migrantes sobre las rutas de afiliación a los regímenes contributivo y subsidiado para el acceso a la salud.
 - Gerencia pública del sector salud por desconcentrar.
 - Falta de planeación sanitaria en el desarrollo urbano.
 - Débiles programas de salud sexual y reproductiva.
 - Débiles programas de prevención y atención de la violencia intrafamiliar en hogares de refugiados y migrantes.
- Facilitan:**
- Existencia de planes y programas dentro del plan de desarrollo encaminados al aseguramiento universal de todos los pobladores de Bucaramanga, incluyendo a los migrantes.

Acceso a la protección contra la discriminación

- La historia de convivencia entre ambas poblaciones y la existencia de fuertes nexos familiares entre la población por la condición de nodo binacional del área metropolitana de Bucaramanga.
- La existencia de campañas y estrategias de comunicaciones contra la discriminación y la xenofobia lideradas por el gobierno local y el gobierno nacional.
- Esfuerzos en la promoción de políticas de seguridad y convivencia ciudadana para todos y todas.
- Presencia de cooperación internacional y organizaciones de sociedad civil que promueven actividades y acciones para la integración y la prevención de conflictos

- Baja percepción de seguridad y la existencia de preconcepciones negativas en la población de acogida hacia los y las refugiadas y migrantes.
- No se evidencia el desarrollo de una política local puntual para combatir crímenes de odio, violencia, xenofobia o discriminación contra refugiados y migrantes.

- Limitan:**
- Concentración de hurtos en aglomeraciones productivas con altos niveles de empleo informal que impacta a la integración de comunidades refugiadas y migrantes en cuanto a la informalidad es su principal medio de vida y a la promoción de la xenofobia.
 - Débil institucionalidad local para la defensa, protección y promoción de los derechos humanos (Personería municipal y Defensoría Regional del Pueblo).
 - Falta de más “Casas de la justicia” en las comunas, para facilitar el acceso a la justicia y a los medios alternativos de trámite de conflictos.



En resumen...

Acceso a vivienda adecuada y servicios

Aspectos facilitadores para el acceso a derechos de la población refugiada y migrante

- La implementación del ETP facilitará a los migrantes el acceso a la oferta habitacional prevista en los programas nacionales y del AMB.
- La expedición del Decreto 0057 del 19 de enero de 2021 por parte del MVCT para ampliar la cobertura del programa de semilleros propietarios para que los hogares migrantes puedan acceder a arriendo social.
- Implementación del catastro multipropósito, como instrumento ordenador de la propiedad, habilitación de operaciones inmobiliarias y de mejoramiento de las finanzas municipales.
- Existencia de programas dentro del plan de desarrollo de Bucaramanga, encaminados al mejoramiento de vivienda y de acompañamiento a las personas y hogares que buscan vivienda nueva.
- Cooperación internacional con presencia en el territorio para fortalecer las soluciones de vivienda y desarrollo del hábitat.

Aspectos limitantes para el acceso a derechos de la población refugiada y migrante

- Controles inadecuados del mercado del suelo que limita la vivienda asequible.
- Desalojos de sus viviendas, sin que medie el debido proceso.
- No existen programas de Vivienda de Interés Social, propiedad o alquiler, diseñados para las necesidades de población refugiada y migrante.

Condiciones territoriales que limita/facilitan el acceso a derechos de la población refugiada y migrante

Limitan:

- Falta de información sobre la oferta habitacional de la ciudad y débiles programas de asesoramiento y asistencia a los migrantes para acceder a la vivienda.
- La oferta de vivienda es insuficiente.
- Baja capacidad institucional para ejercer control urbano y prevenir la ocupación de suelo que no es apto para ser urbanizado y con poco acceso a servicios básicos.
- Baja densidad de la ciudad, que lleva a la expansión no controlada y la exposición de riesgo para la población refugiada y migrante que se asienta en los territorios.

Facilitan:

- Bucaramanga y su Área Metropolitana, dentro de sus políticas públicas municipales, contemplan la regularización y legalización de asentamientos informales, donde habitan también refugiados y migrantes.

Acceso a participación política e inclusión en toma de decisiones

- La implementación del ETP facilitará que los migrantes puedan participar en los espacios previstos para incidir en las políticas públicas sociales y de desarrollo urbano.
- La población con cédula de extranjería de residentes, mayores de 18 años que viven en Colombia, pueden inscribirse para votar en las elecciones locales, de acuerdo con la Ley 1070 de 2006.
- Existe presencia de organizaciones de sociedad civil de refugiados y migrantes venezolanos en Bucaramanga.
- Arquitectura institucional que prevé la descentralización administrativa, política y fiscal de la ciudad, y que debe fortalecerse.
- Diversos mecanismos e instrumentos de participación ciudadana en el diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas.

- Débiles estrategias para promover la organización de los migrantes en organizaciones de beneficio mutuo y de acción social.
- Son escasos los órganos o mecanismos consultivos que incluyen representantes de comunidades refugiadas y migrantes de manera formal.
- No existen lineamientos normativos claros dirigidos a la inclusión de la población refugiada y migrante como población objeto de escenarios de participación.
- Falta de información y de pedagogía sobre los espacios de participación de los migrantes en el diseño del futuro urbano y en los programas para mejorar la prestación de los servicios.

- El gobierno local de Bucaramanga, involucró a los refugiados y migrantes en las mesas de participación para la construcción del Plan de Desarrollo.
- Existen disposiciones legales que permiten la co-gestión del desarrollo de los asentamientos, por parte de organizaciones de la sociedad civil, cuyo uso debe profundizarse.

En resumen...

Acceso a la integración social y cultural

Aspectos facilitadores para el acceso a derechos de la población refugiada y migrante

- La implementación del ETP facilitará la integración social, económica, cultural y política de los migrantes, al hacerlos de manera explícita sujetos de derechos amparados por el Estado colombiano, así como de deberes y responsabilidades con la sociedad que los acoge y con sus connacionales.
- Existen usos y costumbres ancestrales que son comunes a las dos naciones. Se complementan con diversidad de expresiones artísticas y culturales autónomas de las comunidades.
- Los territorios cuentan con una fuerte historia de arraigo y convivencia entre ambas poblaciones que facilita su integración social y cultural.
- El PDM de Bucaramanga considera a la población refugiada y migrante como grupo vulnerable en el territorio, siendo parte del grupo priorizado en las estrategias del Gobierno local.
- La cooperación internacional en los territorios, cuenta con proyectos relacionados a la integración, como “Ciudades Incluyentes, Comunidades Solidarias” de Naciones Unidas y “Ciudades Integradoras” del BID.
- El PDM de Bucaramanga cuenta con programas de integración enfocados en el fomento de la integración comunitaria, por medio de actividades creativas en arte y cultura, uso activo de las bibliotecas y el cuidado y goce del patrimonio de la ciudad.

Aspectos limitantes para el acceso a derechos de la población refugiada y migrante

- No existe un departamento dedicado al diseño, coordinación, implementación de mecanismos de políticas municipales en temas de migración.
- Falta de recursos financieros para el desarrollo de actividades culturales comunitarias

Condiciones territoriales que limita/facilitan el acceso a derechos de la población refugiada y migrante

Limitan:

- Falta de programas en las casas de la cultura que permitan la creación, el aprendizaje y el intercambio cultural de los migrantes en las comunas.
- El nivel local no cuenta con una oficina (a manera de mostrador único) para optimizar los servicios de orientación para las personas refugiadas y migrantes.



5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

La caracterización de los desafíos y oportunidades de las ciudades de Bucaramanga y su Área Metropolitana para llevar a cabo la integración de refugiados y migrantes con comunidades de acogida, quienes también anhelan acciones para mejorar sus condiciones de vida, ha permitido encontrar rutas y prioridades para la acción. Estas rutas se presentan de manera esquemática organizadas en tres dimensiones:

- i) Gobernanza urbana para la integración.
- ii) Acceso a derechos y servicios urbanos para migrantes y comunidades de acogida.
- iii) Integración espacial en el territorio.

Atender la integración de los migrantes y refugiados es una oportunidad clave para atender las demandas preexistentes de las comunidades de acogida y para dinamizar el desarrollo de las ciudades. Es por ello que se constituye como un desafío capitalizar el rédito de la fuerza creadora de los saberes, experiencias, usos y costumbres de la interculturalidad, para forjar dinámicas socioeconómicas y culturales transformadoras y generadoras de bienestar colectivo. Lo anterior cobra especial relevancia con la puesta en marcha del Estatuto Temporal para Migrantes Venezolanos (ETPMV), que está formalizando el estatus migratorio de cerca de un millón de venezolanos que se encuentran en Colombia, de los cuales cerca de ciento cincuenta mil se ubican en Bucaramanga y su Área Metropolitana

A continuación, se presentan de manera esquemática algunas conclusiones del ejercicio de caracterización de los desafíos y oportunidades de estas dos ciudades, para llevar a cabo la integración de migrantes y refugiados.

5.1. Gobernanza urbana inclusiva

El país cuenta con una sólida política pública nacional de integración de los refugiados y migrantes, que es conveniente reforzar a nivel de las ciudades.

Colombia es un país ejemplar en el ejercicio de la solidaridad y la atención integral a los refugiados y migrantes, que es conveniente reforzar en los contextos urbanos. El país cuenta con legislación nacional e internacional que fundamenta la atención a los migrantes y refugiados con enfoques de derechos humanos y diferencial, enriquecida por el bloque de constitucionalidad, y que enmarca todas las acciones desde los distintos niveles de gobierno en torno a la atención integral de esta población. Así mismo, el documento CONPES 3950 de 2018, el Decreto 216 de 2021 y una serie de disposiciones sectoriales (en educación, salud, empleo, vivienda, etc.) complementan los lineamientos para la acción nacional.

El “Kit territorial” liderado por el DNP, dio el primer paso para incorporar la atención a los migrantes en los planes de desarrollo de las entidades territoriales con un énfasis en la atención humanitaria, y conviene ahora fortalecer las estrategias de desarrollo socioeconómico y de integración con enfoque territorial. En este sentido, es pertinente mejorar la asignación o acceso a nuevos recursos económicos y financieros de las ciudades, el empoderamiento de los servidores públicos y el fortalecimiento institucional, el fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil, el estímulo a la participación de la empresa privada vinculada al desarrollo económico y social de las ciudades, la participación comunitaria y de organizaciones sociales de migrantes, y la prevención de la xenofobia. También es recomendable la rendición pública de cuentas de los programas que se gestionen en esta materia, de cara a mejorar

la transparencia de la gestión pública y el control social. Estas acciones podrían contar con la cooperación y acompañamiento de instancias nacionales como el DNP, ASOCAPITALES, ASOAREAS y FEDEMUNICIPIOS, así como de la cooperación internacional.

Necesidad de fortalecimiento de la planeación metropolitana y de otros esquemas asociativos.

Los migrantes se ubican de manera voluntaria y en su mayoría, en los asentamientos informales ubicados en los bordes urbanos, casi siempre en situación de conurbación. Las leyes 1625 y 2082, prevén instrumentos con el fin de atender la integración de territorios y comunidades que habitan estos “bordes” de jurisdicción político-administrativas, así como la provisión de servicios y la atención de asentamientos ubicados en zonas de alto riesgo. En este sentido, se requiere actualizar el Plan Integral de Desarrollo Metropolitano (para que la atención a la migración sea un “hecho metropolitano”, según la ley 1625) y la formulación del Plan Estratégico Metropolitano de Ordenamiento Territorial, e incorporar la atención integral a migrantes dentro de los Planes de Inversiones y el Presupuesto Anual de Rentas y Gastos del área metropolitana. Estas acciones requieren de la cooperación y acompañamiento de instancias nacionales y de la cooperación técnica internacional y de instituciones como la Asociación de Áreas Metropolitanas de Colombia (ASOAREAS) entre otras.

Apoyo a la gobernanza metropolitana para la integración.

La atención a la integración de migrantes se encuentra distribuida entre distintas dependencias del gobierno de Bucaramanga y su Área Metropolitana, dificultando la adecuada y oportuna gestión coordinada y enfocada a resultados, y en muchas oportunidades, desaprovechando recursos disponibles. De la misma manera, es conveniente que el AMB implemente y complemente el Marcador de la Inclusión Urbana²¹ diseñado por el proyecto “Ciudades Incluyentes, Comunidades Solidarias” con el liderazgo de ONU-Habitat, y que permite a los gobiernos contar con un “tablero de control” con información espacializada sobre las oportunidades y desafíos de

las ciudades para la integración de comunidades y territorios que se encuentran en condiciones de segregación socioespacial y cultural. De la misma manera, es pertinente que el AMB implemente la Red IntegrHa-bitat²² (diseñado por el mencionado proyecto), que empodera los centros que adelantan programas para articular la oferta y la demanda de bienes y servicios para la integración comunitaria, con estrategias de construcción social del hábitat centrada en la integración de los refugiados y migrantes, el cual podría ser gestionado por el actual Observatorio Metropolitano del AMB.

El mejoramiento de las finanzas públicas de las ciudades para aumentar la inversión pública en la integración social.

El presupuesto de las ciudades para inversiones sociales y de integración de los migrantes es insuficiente. Por ello, es recomendable que las administraciones de las ciudades que integran el AMB optimicen o aceleren los procesos de mejoramiento de sus finanzas, para lo cual es clave la actualización catastral, la mejora de la tasación y recaudo del impuesto predial, la regulación y captura de la contribución de valorización y de las plusvalías de la actividad urbanística, el control a la evasión y la elusión fiscal, etc. De esta manera se mejora la eficiencia fiscal y, con ello, su participación en el Sistema General de Participaciones. De la misma manera, se requiere mejorar la capacidad técnica para la formulación de proyectos de inversión, en los términos que exigen entidades como el Fondo Nacional de Regalías, la Banca nacional e internacional y la propia cooperación internacional. Es importante señalar que, con la formalización del estatus de los migrantes, los recursos tributarios de los municipios se verán favorecidos, ya que ellos entrarán a aportar con impuestos, tasas y contribuciones tal como lo hacen los nacionales colombianos.

Gestión de conocimiento para la integración.

A pesar de las buenas prácticas en la atención a los desplazados internos, estas ciudades tienen necesidades de potenciar el talento humano que se encarga del diseño, implementación y evaluación de

²¹El marcador puede consultarse en: <https://ciudadesincluyentes.org/colombia/bucaramanga/marcador-de-inclusion-urbana-bucaramanga/>

²²La Red IntegrHa-bitat puede consultarse en: <https://ciudadesincluyentes.org/caja-de-herramientas-integracion/co-creacion-del-habitat-y-derecho-a-la-ciudad/integrha-bitat/>



las políticas públicas de integración socioespacial de pobladores. El intercambio de mejores prácticas e implementación de programas de capacitación a funcionarios públicos y líderes sociales, con énfasis en programas de atención e integración socioeconómica a migrantes y en sus derechos particulares, son otras de las acciones que se recomienda implementar. En este sentido, es conveniente que Bucaramanga acelere el programa “Ciudad inteligente y segura”, previsto en el plan de desarrollo, y a los demás municipios del AMB se recomienda mejorar la capa digital urbana (conectividad y el acceso a las TIC) para facilitar a los ciudadanos el acceso a la información, las comunicaciones, el teletrabajo y el telestudio, así como el acceso a bienes y servicios para su bienestar. De la misma manera, la ya mencionada implementación del marcador para inclusión urbana, será de utilidad para la generación de evidencias y conocimiento encaminado a la formulación y evaluación de políticas públicas para la integración de refugiados y migrantes y las comunidades de acogida.

Fomento de la participación ciudadana en la cocreación del hábitat y la congestión de los procesos de integración.

Existen múltiples mecanismos de participación ciudadana y una gran cantidad de organizaciones sociales que aún no han sido convocadas adecuadamente para favorecer la construcción del derecho a la ciudad. Para las dos ciudades (incluyendo los distintos niveles de gobierno y las organizaciones cooperantes), cabría considerar mayores estímulos y vinculación con las OSC en los procesos de diseño e implementación de los planes y programas de integración socioespacial y socioeconómica de migrantes y comunidades de acogida. Para los anteriores efectos, es pertinente simplificar o flexibilizar los trámites y permisos exigidos para adelantar emprendimientos y la formalización de las OSC. También es recomendable dinamizar el control social sobre los resultados de la gestión pública local usando datos abiertos y las tecnologías de la información y la comunicación; mejorar la rendición pública de cuentas centrada en la solución de las demandas sociales y la probidad de las decisiones públicas; diseñar e implementar mapas de riesgo para la prevención de la corrupción en la implementación de las políticas públicas de atención a la integración de los migrantes.

Fortalecimiento de las instituciones y mecanismos de protección de los derechos y de la cultura de legalidad.

Es recomendable fortalecer instituciones como la Personería Municipal, la Defensoría del Pueblo local, las Inspecciones de Policía, las Inspecciones de Familia, y los Jueces de Paz, para que puedan atender de manera oportuna y eficaz la defensa, protección y promoción de los derechos de los migrantes y refugiados. En este sentido, es conveniente incrementar sus presupuestos, la formación de los servidores públicos, el mejoramiento de sus infraestructuras físicas y tecnológicas, los programas de extensión de su trabajo en los barrios y las alianzas con las Universidades y los medios de comunicación. De la misma manera, es recomendable profundizar en las estrategias de fomento de la cultura ciudadana para la convivencia pacífica y el acatamiento del marco jurídico colombiano, así como para el ejercicio de deberes y responsabilidades ciudadanas.

5.2. Diversidad y equidad social, económica y cultural

La prosperidad urbana de Bucaramanga y su Área Metropolitana se encuentra en un nivel medio, pero puede mejorar con una adecuada estrategia para la equidad y la integración de los migrantes.

En Bucaramanga y su Área Metropolitana todas las dimensiones de la prosperidad (menos medio ambiente y oportunidades) alcanzan al menos valores moderados para toda la ciudad que podrían mejorar si se trabaja en superar las brechas que separan a los asentamientos informales y algunas otras áreas. No obstante, Bucaramanga (Área Metropolitana) en los últimos años ha avanzado en el índice de competitividad de ciudades ubicándose en el 3er lugar de Colombia para el año 2019 sólo detrás de Bogotá y Medellín, lo cual evidencia que el desarrollo económico del conjunto de la ciudad no beneficia por igual a todos sus habitantes.

Para fomentar la integración de los migrantes, es recomendable que la ciudad de Bucaramanga defina en un plan de mediano y largo plazo, las estrategias para potenciar sus ventajas y oportunidades derivadas de su liderazgo en el oriente colombiano como ciudad comercial que ofrece servicios, espe-

cialmente en las áreas de salud, educación y financiera con un desarrollo importante de las industrias de calzado, confección, alimentos y joyería. Así mismo, la ciudad de Floridablanca, ubicada al sur de Bucaramanga, debería especializar su desarrollo potenciando sus fortalezas en materia de oferta de vivienda, y desarrollar su actividad industrial y comercial. Por su parte el municipio de San Juan de Girón, podría potenciar su desarrollo alrededor del turismo y el desarrollo industrial y urbano. Para el caso de Piedecuesta, que se distingue por ser una zona suburbana con reservas hídricas, podría potenciar el desarrollo urbanístico y turístico, así como las actividades agrícolas, piscícolas y donde predomina la actividad agrícola, piscícola y avícola. Para todo lo señalado anteriormente, es importante seguir los lineamientos de la Nueva Agenda Urbana y el logro de las metas de los ODS.

Así mismo es recomendable acelerar y complementar el proyecto estratégico previsto en el plan de desarrollo de la ciudad denominado “Bucaramanga progresa”, haciéndolo extensivo a toda la AMB. Este plan se encamina, entre otras acciones, a la reactivación económica pospandemia, mediante el fortalecimiento de las micro, pequeñas y medianas empresas (MiPymes), que representan el 65% de la generación de ingresos de la región y se calcula que generan el 85% del empleo de la ciudad. De ellos, el 40% están en el sector comercio, 30% sector servicios, 10% sector moda (calzado y confección), 7% sector construcción 5% restaurantes y cafeterías 4% manufactura y 4% turismo. Como tal, las MiPymes claramente son uno de los motores económicos fundamentales de Bucaramanga.

El desarrollo urbano como fuente de trabajo decente y elemento dinamizador de la integración.

En consonancia con el punto anterior, el principal reto de la ciudad se encuentra en su capacidad de generar oportunidades para que sus habitantes tengan acceso a trabajo decente, que les permitan contribuir a la generación de valor agregado de la ciudad. Los sectores de la vivienda e infraestructura y del comercio y los servicios, se ubican en primeros lugares como actividades generadoras de empleo directos e indirectos con equidad de género, por lo cual es recomendable su dinamización. En este sentido, la conformación de nuevas centralidades

urbanas (distintas al centro tradicional, Cabecera del Llano, Cañaveral, y los centros tradicionales de Girón, Piedecuesta y Floridablanca) y la puesta en marcha de operaciones urbanas integrales, así como la construcción de vivienda e infraestructura, pueden ser acciones de reactivación equitativa de las ciudades aprovechando la fuerza transformadora y los aportes de los flujos migratorios mixtos. En este sentido, la ejecución de proyectos de inversión pública en estos ámbitos puede prever en las licitaciones un componente de acceso al empleo para migrantes y comunidades de acogida. Esta consideración también es válida para las alianzas público-privadas.

Fortalecimiento de las capacidades para ofertar el acceso a servicios de salud, educación, cultura, recreación, deporte y uso del tiempo libre.

La regularización del estatus de permanencia previsto en el Decreto 216 de 2021, incrementará la demanda de los servicios mencionados que están a cargo de los municipios. Estos servicios son fundamentales para el acceso a los derechos económicos, sociales y culturales, por lo cual se recomienda al gobierno nacional adelantar las acciones para flexibilizar el incremento y destinación del sistema general de participaciones y del sistema general de regalías, así como de otras fuentes de recursos para financiar la ampliación de su cobertura y mejorar su calidad, por ejemplo en materia de equipamientos de salud en las comunas 6, 7 y 8; asistencia social en la comuna 10, etc. De la misma manera, es importante mejorar los sistemas de información ciudadana, en particular a los refugiados y migrantes, sobre las rutas de acceso y las fuentes de subsidios y otras ayudas para gozar de estos servicios, así como sobre las instancias donde pueden acudir para interponer las quejas y reclamos cuando consideren que ha sido deficiente su adecuada prestación. Una acción complementaria, es la sensibilización y empoderamiento de los servidores públicos y de los organismos operadores, para que mejoren el trato y la atención.

Protección de los derechos y acceso a la justicia. Como ya se ha señalado, es conveniente reforzar las instituciones locales encargadas de la defensa, protección y promoción de los derechos de los migrantes y de pobladores vulnerables o en riesgo, ya que no cuentan con los recursos humanos, técnicos, financieros y organizacionales adecuados. Por



tanto, se reitera la necesidad de fortalecer las instituciones municipales encargadas del trámite de las tensiones sociales y de la defensa y protección de los derechos humanos, tales como las Inspecciones de Policía (para atender las querrelas por “pequeñas causas”), las Comisarías de Familia (para atender los casos de violencia basada en género), los Jueces de Paz y las Juntas de Acción Comunal (para atender la conciliación y la amigable composición) y la Personería municipal como agente del Ministerio Público, los Centros de Convivencia Ciudadana y Casas de Justicia como espacios integrales de acceso a la justicia. De la misma manera, se recomienda extremar las acciones de vigilancia y control a los empleadores para que respeten los derechos laborales de los migrantes, haciendo énfasis en la prevención de los abusos y su explotación. Las alianzas con los consultorios jurídicos de las universidades y con la cooperación internacional, pueden orientarse a mejorar la atención de casos específicos, el empoderamiento de servidores públicos y líderes sociales, y en el ordenamiento institucional cuando así se requiera.

Acciones en materia de seguridad, convivencia pacífica y cohesión social. Es conveniente incrementar los espacios públicos seguros ya que Bucaramanga aún tiene un déficit cuantitativo de 5,3 m² de espacio público efectivo por habitante (especialmente en las comunas 1, 3, 4 y 13) y según el Plan Maestro de Espacio Público, el 60% del espacio público se encuentra en buen estado, el 23% en regular estado y el 17% en mal estado. El espacio público adecuado es fundamental para favorecer la integración y la construcción de confianza social, así como para la realización ordenada de emprendimientos comunitarios. En este sentido, es muy importante que el gobierno de la ciudad implemente con celeridad el proyecto estratégico de mejoramiento del espacio público previsto en el plan de desarrollo y que el AMB como institución, adopte como hecho metropolitano un plan para toda el área en este mismo sentido.

De la misma manera, es recomendable incrementar las acciones para el fomento de oportunidades para los jóvenes que ni estudian ni trabajan, tanto migrantes como de las comunidades de acogida (como las previstas en el Decreto 168 de 2021 por

medio del cual se implementa el programa para el fortalecimiento de empresas y creación de empleo joven, fomentando la reactivación económica en el municipio de Bucaramanga). En este sentido, también es recomendable adelantar acciones de fomento y empoderamiento de las organizaciones sociales tanto de refugiados y migrantes, como de comunidades de acogida y estimular la realización de acciones conjuntas de beneficio a toda la ciudad y de los asentamientos que habitan. De la misma manera, se recomienda fortalecer la capacitación de la policía en el tema de movilidad humana, convivencia y acceso a derechos por parte de refugiados y migrantes y prevención de la xenofobia.

El acceso a la justicia, la cultura de legalidad y los instrumentos de trámite de tensiones sociales que ya hemos mencionado, deben complementarse con el manejo adecuado de las noticias sobre acciones delictivas cometidas por unos pocos migrantes y que, por su mal manejo, generan en la opinión pública reacciones adversas y generalizadas en contra de los migrantes.

El papel dinamizador de la integración de la empresa privada. Cuando se les ha sabido convocar, la empresa privada ha cooperado en la integración de migrantes y comunidades vulnerables nacionales como lo son las víctimas del conflicto, desplegando sus programas de responsabilidad social empresarial (BID, 2021). En este sentido, se recomienda que el Instituto Municipal de Empleo y Fomento Empresarial del Municipio de Bucaramanga, profundice las alianzas con el sector privado y genere estímulos para que promuevan la oferta de empleo decente a los migrantes y refugiados, así como a sus emprendimientos.

Se recomienda utilizar los instrumentos, medios y estímulos previstos en el Documento CONPES 40²³ de 2021 que contiene la política para la reactivación, la repotenciación y el crecimiento sostenible e incluyente: nuevo compromiso por el futuro de Colombia. Además del logro de la vacunación universal contra el COVID-19, esta política pública se propone acciones para que el sector productivo refuerce su capacidad para transitar hacia una producción más sostenible y sofisticada, creando empleo e interna-

²³ Iniciativas y experiencias en esta materia: Cómo acelerar el crecimiento económico y fortalecer la clase media: Colombia.

cionalizándose. En materia del marco institucional, propone acciones para reforzar las capacidades institucionales necesarias para responder efectivamente a un proceso de reactivación; y en materia de desarrollo digital, propone acciones para acelerar, complementar y fortalecer los habilitadores digitales. Para desarrollar estas acciones se prevé un horizonte de 6 años con una inversión total aproximada de 3.870.459 millones de pesos, y el Sistema General de Regalías también puede contribuir a la implementación de la reactivación económica territorial.

El cuidado del medio ambiente favorece la integración. El deterioro del medio ambiente en ciertos lugares de la ciudad y del AMB, dificulta y encarece los procesos de integración. Es por ello que se recomienda acelerar y ampliar los proyectos ambientales previstos en el plan de desarrollo de cara a mejorar los servicios ecosistémicos, pero también para vincular a los migrantes en su implementación, por ejemplo, en los programas de arborización y cuidado del agua y de la capa vegetal urbana. También es recomendable mejorar la calidad y cantidad de equipos de monitoreo e información, para poder mejorar las políticas de prevención, control y vigilancia de los agentes contaminantes, e incrementar la resiliencia frente al cambio climático y de atención a la salud de los habitantes, tanto en sus lugares de residencia, como en los sitios de trabajo.

El papel dinamizador y facilitador de la integración a cargo de las universidades y de la sociedad civil. Para estimular la participación de los distintos estamentos de la sociedad en la integración de los migrantes en un entorno urbano de prosperidad, es conveniente estimular el vínculo de universidades mediante actividades de fomento de la innovación económica, social y cultural, pasantías de estudiantes, estudios y tesis de grado que documenten los desafíos y las recomendaciones para que la ciudad se beneficie de los flujos migratorios, debates técnicos para cualificar la reflexión y la acción de integración, etc. De la misma manera, fortalecer las OSC de migrantes mediante capacitación, flexibilización de los requisitos de su formalización, mecanismos de contratación de la prestación de determinados servicios o la ejecución de determinadas obras, mejoramiento de los espacios de diálogo social, etc., y generar algunos estímulos. Es recomendable el vínculo de las universidades a la creación o habilitación

de espacios o centros para la integración, en las propias comunidades que padecen la segregación, así como a la convalidación de certificaciones académicas de los migrantes a lo cual puede concurrir también el Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA.

5.3. Distribución espacial justa

Priorizar el enfoque espacial para la integración para “cerrar brechas”. Se observa una tendencia en la atención de integración de los migrantes y de las comunidades de acogida, desde una perspectiva sectorial. Es decir, en materia de provisión específica de servicios como salud, educación, vivienda, empleo, etc., sin contemplar de manera integral las dinámicas sociales, económicas, culturales, físicas e históricas de los territorios. Con el enfoque de desarrollo territorial no sólo se atiende a los refugiados y migrantes, sino también a las comunidades de acogida y se ofrecen respuestas y soluciones a demandas sociales preexistentes, a la vez que se promueve la construcción de equidad y la reducción de las distintas formas de segregación.

De la misma manera, es fundamental la implementación coordinada de todos y cada uno de los componentes del Plan Integral de Desarrollo Metropolitano -PIDM, “Dime tu Plan 2016-2026” enfatizando en los lineamientos de la Nueva Agenda Urbana, adoptado por medio del Acuerdo Metropolitano 033, Y entra los cuales se resalta: i) La formulación e implementación del Plan Maestro Limítrofe para el tratamiento de las zonas de borde con los municipios de Floridablanca y Girón; ii) La implementación de la política de movilidad alternativa y no motorizada como la Estrategia Metropolitana de la Bicicleta 2030 adoptada en 2018; iii) La implementación del Programa Retazos Metropolitanos por medio del cual se mejora el espacio público dotándolo de equipamientos colectivos para la recreación y el deporte; y iv) La formulación e implementación de un Plan Estratégico Metropolitano de Ordenamiento Territorial.

Información georreferenciada para la toma de decisiones. La información georreferenciada sobre las dinámicas poblacionales y sobre los activos territoriales y comunitarios es muy deficiente. Se recomienda complementar el Marcador de Inclusión Urbana, del que ya hablamos unas páginas atrás, con la georreferenciación más precisa y actualizadas para toda



el AMB de las altas densidades de migrantes en el territorio urbano, ya sea por efectos de residencia o de lugares de trabajo, tomando todas las previsiones de confidencialidad y protección de la intimidad y de los demás derechos asociados a la protección de los derechos humanos. Esta georreferenciación permitirá contar con información fehaciente para el diseño de políticas públicas de desarrollo territorial para la integración, focalizar la cooperación internacional de manera armónica, así como la puesta en marcha de líneas de base e indicadores de integración socioespacial para la rendición pública de cuentas.

La revisión y actualización de los planes de ordenamiento territorial con enfoque de movilidad humana. Es conocido el rezago en la actualización reglamentaria de los POT, y el limitado uso de instrumentos de planificación intermedia y gestión del suelo, como los planes parciales que contemplen las dinámicas poblacionales, en particular las relacionadas con la movilidad humana y siguiendo los lineamientos de la Nueva Agenda Urbana. “Esto requiere primero examinar la forma en que la migración condiciona y se ve condicionada por otras políticas sectoriales – como, por ejemplo, el empleo y las actividades productivas, el acceso a servicios básicos, la planificación de espacios públicos o la gestión del riesgo de desastres. Consecuentemente, requiere adaptar o elaborar nuevas políticas, estrategias o programas que respondan a las necesidades de las personas en movilidad humana como partícipes de sus comunidades de acogida y como agentes de desarrollo” (OIM, 2021).

Estos instrumentos son esenciales para habilitar usos de suelos y otras acciones que viabilicen el acceso a vivienda adecuada y la superación de la segregación socioespacial, el incremento de la densidad y control de la expansión de la mancha urbana, así como la provisión de espacios públicos aptos para la integración y para el tránsito de actividades económicas informales (pero generadoras de ingresos a las personas más pobres, entre ellas los migrantes), a actividades formales. Estas acciones se adelantarían a la luz de la normativa vigente, en particular de la Ley 2079 de 2021 y podrían contar con la cooperación y acompañamiento de instancias nacionales como el MVCT, el DNP y de la cooperación técnica internacional.

Inventario y formalización de asentamientos precarios. En los municipios del AMB existen una serie de asentamientos informales que generan situaciones de segregación socioespacial. Es recomendable actualizar la información detallada de este tipo de asentamientos y sus características particulares (según el plan de desarrollo de Bucaramanga, existen 114 asentamientos humanos pendientes de legalización y con poca oferta de espacio público, pero la información no es certera ni completa para todos los municipios del AMB) disponible en estos entornos, así como fortalecer las importantes acciones de mejoramiento integral de barrios que adelanta Bucaramanga y su Área Metropolitana, procesos de legalización de asentamientos y de mejoramiento de la oferta de vivienda nueva y de la calidad de las existentes, es pertinente que se desarrollen con prioridad en las comunas 6, 7, 8 y 9, donde se presentan los mayores niveles de pobreza multidimensional y donde se concentran los migrantes. Estas acciones deberían contemplar la mixticidad de los usos del suelo y la reubicación de asentamientos en alto riesgo donde habitan los migrantes.

Es importante que el AMB utilice adecuadamente los instrumentos previstos en la Ley 2044 de 2020, que se establece con el fin de sanear de manera definitiva la propiedad de los asentamientos humanos ilegales consolidados y precarios en bienes baldíos urbanos, bienes fiscales titulables, y los que existan en predios de propiedad legítima a favor de particulares, cuya ocupación o posesión sea mayor de diez (10 años) y cumplan con los requisitos establecidos en dicha norma, y de igual modo, la titulación de predios de uso público a favor de entidades territoriales, a fin de materializar el principio de equidad que permita el cumplimiento de las garantías ciudadanas en el marco del Estado Social de Derecho. Estas acciones pueden habilitar mas oferta de vivienda y de calidad de vida en los asentamientos donde habitan los refugiados y migrantes.

6. REFERENCIAS

Área Metropolitana de Bucaramanga, & ONU-Habitat. (2015). Plan Integral de Desarrollo Metropolitano 2016 - 2026 . <https://www.amb.gov.co/plan-integral-de-desarrollo-metropolitano-2016-2026/>

Área Metropolitana de Cúcuta. (2017). Plan Integral de desarrollo metropolitano 2017 - 2028: Nuestra área, nuestro compromiso.

Alcaldía de Bucaramanga. (2020). Plan de Desarrollo Municipal 2020-2023 “Bucaramanga, una ciudad de oportunidades”. Bucaramanga: Concejo Municipal de Bucaramanga. <https://www.bucaramanga.gov.co/wp-content/uploads/2020/05/Plan-de-Desarrollo-2020-2023-3.pdf>

Alcaldía de San José de Cúcuta. (s.f.). Obtenido de <http://www.cucuta-nortedesantander.gov.co/>

Alcaldía de San José de Cúcuta. (2019). Plan de Ordenamiento Territorial.

Alcaldía de Villa del Rosario. (2015). Plan Básico de Ordenamiento Territorial.

Alcaldía de Villa del Rosario. (2020). Plan de Desarrollo Municipal de Villa del Rosario 2023: Es momento de crecer dejando huella.

Alcaldía de Villa del Rosario. (s.f.). Obtenido de <http://www.villadelrosario-nortedesantander.gov.co/>

Alcaldía San José de Cúcuta. (2020). Plan de Desarrollo Municipal: Cúcuta 2050, estrategia de todos.

Arango, M. (2004). El bloque de constitucionalidad en la jurisprudencia de la Corte Constitucional de Colombia.

Banco Interamericano de Desarrollo. (2021). Cómo acelerar el crecimiento económico y fortalecer la clase media: Colombia. Disponible en: <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Como-acelerar-el-crecimiento-economico-y-fortalecer-la-clase-media-Colombia.pdf>

Banco Mundial. (12 de mayo de 2020). Colombia: Panorama General. Obtenido de <https://www.bancomundial.org/es/country/colombia/overview#1>

Banco Mundial. (12 de mayo de 2020). Densidad poblacional. Obtenido de: <https://datos.bancomundial.org/indicador/EN.POP.DNST>

Banco Mundial. (27 de octubre 2021). Hacia la construcción de una sociedad equitativa. Obtenido de: <https://www.bancomundial.org/es/news/infographic/2021/10/27/hacia-la-construccion-de-una-sociedad-equitativa-en-colombia>

Bitácora Migratoria. (Febrero 2022). Avanza entrega masiva de PPT a migrantes. Tomado de: <https://bitacoramigratoria.co/informes/>

CEPAL. (2020). El desafío social en tiempos del COVID-19. Obtenido de <https://www.cepal.org/es/publicaciones/45527-desafio-social-tiempos-covid-19>

DANE. (2020). Empleo informal y seguridad social.

DANE. (2020). Encuesta Nacional de Calidad de Vida (ECV). Tomado de: https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/calidad_vida/2020/Boletin_Tecnico_ECV_2020.pdf

Datos Macro. (2021). PIB de Colombia: el PIB de Colombia aumenta un 4,3%. Tomado de: <https://datosmacro.expansion.com/pib/colombia>

DEJUSTICIA, UNICEF. (2020); Acceso, promoción y permanencia de niños, niñas y adolescentes migrantes en el sistema educativo colombiano. Avances, retos y recomendaciones. Tomado de: <https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2021/05/Acceso-promocion-y-permanencia-de-ninos-migrantes-en-el-sistema-educativo.pdf>

DNP. (2018); Atlas de aglomeración urbana Bucaramanga. Tomado de: https://osc.dnp.gov.co/administrator/components/com_publicaciones/uploads/Atlas_Aglomeracin_de_Bucaramanga.pdf



DNP. (2018). Bases del plan nacional de desarrollo 2018-2022 “Pacto por Colombia, pacto por la equidad”. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/BasesPND2018-2022n.pdf>

DNP. (2018). CONPES 3950. Estrategia para la Atención de la Migración desde Venezuela. Bogotá.

DNP. (2015). Pobreza monetaria y multidimensional en Colombia. Tomado de: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/Portal%20Territorial/KitSeguimiento/Pobreza/Publicaci%C3%B3n%20lpm%20deptal.pdf>

DTM. (Noviembre, 2021). Monitoreo de flujos de refugiados y migrantes nacionales venezolanos. Obtenido de: <https://displacement.iom.int/sites/default/files/public/reports/Flujo%20migratorio%20NOVIEMBRE%202021.pdf>

Fondo Monetario Internacional. (2020 de febrero de 2020). Declaración al término de la misión sobre la Consulta del Artículo IV de 2020. Obtenido de Colombia: <https://www.imf.org/es/News/Articles/2020/02/21/mcs-022120-colombia-staff-concluding-statement-of-the-2020-article-iv-mission>

GIFMM Nacional. (2020). Reunión GIFMM Nacional: Movimientos de Reingresos de Venezolanos: Actualización. Grupo Interagencial sobre Flujos Migratorios Mixtos.

Gobernación Norte de Santander. (s.f.). Obtenido de <https://ids.gov.co/web/>

IGAC. (2020 de mayo de 2020). Instituto Nacional Agustín Codazzi. Notas geográficas. Obtenido de: http://www.igac.gov.co/ninos/faqs_user/faqs.js-p?id_categoria=2

Mejía, F. (2020). Choque dual y posibles efectos sobre la economía colombiana. Bogotá: Fedesarrollo. Obtenido de <http://dams.fedesarrollo.org.co/tendenciaeconomica/publicaciones/204/>

Migración Colombia. (31 de agosto de 2021). Distribución de venezolanos en Colombia. Tomado de: <https://migracioncolombia.gov.co/infografias/distribucion-de-venezolanos-en-colombia-corte-31-de-agosto-de-2021>

Migración Colombia. (11 de febrero de 2021). Permiso Especial de Permanencia. Obtenido de Migración Colombia: <https://www.gov.co/ficha-tramites-y-servicios/T53794>

Migración Colombia. (2020). Venezolanos en Colombia. Bogotá. Obtenido de <https://www.migracioncolombia.gov.co/historico-estadisticas/tag/Radiograf%C3%8Da%20de%20venezolanos>

Ministerio de Salud y Protección Social. (4 de febrero de 2021). Incidencia del cáncer se redujo en los últimos 3 años. Obtenido en: <https://www.minsalud.gov.co/Paginas/Incidencia-del-cancer-se-redujo-en-los-ultimos-3-anos.aspx>

Ministerio de Salud y Protección Social. (s.f.). MinSalud promueve control de enfermedad pulmonar obstructiva crónica. Obtenido en: <https://www.minsalud.gov.co/Regiones/Paginas/MinSalud-promueve-control-de-enfermedad-pulmonar-obstruc-tiva-cr%C3%B3nica---EPOC.aspx>

Ministerio de Salud y Protección Social. (2018). Plan de Respuesta del Sector Salud al Fenómeno Migratorio. Obtenido en: <https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/DE/COM/plan-respuesta-salud-migrantes.pdf>

Ministerio de Salud y Protección Social. (19 de julio de 2020). Tres de cada 100 colombianos tienen diabetes. Obtenido en: <https://www.minsalud.gov.co/Paginas/Tres-de-cada-100-colombianos-tienen-diabetes.aspx#:~:text=En%20Colombia%20se%20reportaron%20para,59.54%25%20de%20los%20casos%20totales>

Municipio de Bucaramanga. (2014). Plan de Ordenamiento Territorial 2013-2027 Bucaramanga.

Observatorio Colombiano de Migración desde Venezuela (OMV). (2021). Informe intersectorial de migración desde Venezuela. Tomado de: <https://www.dnp.gov.co/DNPN/observatorio-de-migracion/Paginas/default.aspx>

OIM. (2021). Monitoreo de flujos de refugiados y migrantes nacionales venezolanos. Tomado de: <https://displacement.iom.int/sites/default/files/public/reports/Flujo%20migratorio%20NOVIEMBRE%202021.pdf>

OIT, & PNUD. (2021). Estrategia Regional de Integración Socioeconómica, marzo 2021. Obtenido de <https://r4v.info/es/documents/download/85347>

ONU. (12 de mayo de 2020). Marco de cooperación - Colombia. Obtenido de <https://nacionesunidas.org.co/somos-onu/marco-de-cooperacion/>

Ortiz D., D. J. (27 de mayo de 2019). Universidad Externado de Colombia. Obtenido de Migrantes venezolanos: costos, retos y oportunidades: <https://razonpublica.com/migrantes-venezolanos-costos-retos-y-oportunidades/>

PNUD. (2019). Estrategia de generación de ingresos para la población migrante proveniente de Venezuela y las comunidades de acogida. Pág. 33 y ss. Tomado de: [https://www.co.undp.org/content/colombia/es/home/library/crisis_prevention_and_recovery/estrategia-de-ingresos-para-migrantes-venezolanos.html#:~:text=La%20estrategia%20de%20generaci%C3%B3n%20de,PNUD\)%20y%20en%20colaboraci%C3%B3n%20con](https://www.co.undp.org/content/colombia/es/home/library/crisis_prevention_and_recovery/estrategia-de-ingresos-para-migrantes-venezolanos.html#:~:text=La%20estrategia%20de%20generaci%C3%B3n%20de,PNUD)%20y%20en%20colaboraci%C3%B3n%20con)

PNUD. (2020). Análisis de impacto socioeconómico en la crisis COVID -19. Obtenido de https://fscluster.org/sites/default/files/documents/resumen_ejecutivo_analisis_de_impacto_socio-economico_en_la_crisis_covid-19_sin_progologo_compressed.pdf

R4V. (s.f.). Obtenido de <https://r4v.info/es/situations/platform>

R4V. (2020). Reporte situacional regional octubre - diciembre 2020. Obtenido de <https://r4v.info/es/documents/details/85598>

R4V. (2021). Encuesta regional de desalojos de las personas refugiadas y migrantes de Venezuela. Obtenido de <https://r4v.info/es/documents/details/84958>

Tribín-Urbe, A. M. (2020). Migración desde Venezuela en Colombia: caracterización del fenómeno y análisis de los efectos macroeconómicos. Banco de la Republica de Colombia. Obtenido de <https://repositorio.banrep.gov.co/handle/20.50>

UN-Habitat. (2017). Human Rights in cities Handook Series. Volume 1. Obtenido de: <https://unhabitat.org/sites/default/files/download-manager-files/The%20Human%20Rights-Based%20Approch%20to%20Housing%20and%20Slum%20Upgrading.pdf>

Universidad Autónoma de Bucaramanga. (Marzo, 2021). Migrantes provenientes de Venezuela. Tomado de: https://www.unab.edu.co/sites/default/files/archivos/publicacion_noticias/Presentacio%C8%81n%20caracterizacio%CC%81n%202021.pdf

Wabgou, M., Vargas, D., & Carabalí, J. A. (2012). Las migraciones internacionales en Colombia. investigación y desarrollo, vol. 20, N° 1- ISSN 2011-7574 (on line).

Zurique-Sánchez, M.; Zurique-Sánchez, C.; Camacho-López, P.; Sánchez-Sanabria, S. & Hernández-Hernández, S. (2019). Prevalencia de hipertensión arterial en Colombia: revisión sistemática y metaanálisis. Acta Médica Colombiana, 44 (4). <http://www.actamedicacolombiana.com/ojs/index.php/actamed/article/view/1293>

7. ANEXOS

Anexo 1. Marco Normativo Nacional General sobre Migración

Normatividad	Institución	Disposición
Ley 100 de 1993.	Congreso de la República	Por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones (1993).
Ley 76 de 1993.	Congreso de la República	Por medio de la cual se adoptan medidas de protección a los colombianos en el exterior a través del Servicio Consular de la República.
Decreto 1974 de 1995	Ministerio de Relaciones Exteriores	Por medio del cual se crea el Comité Interinstitucional para la Asistencia a los colombianos en el Exterior.
Ley 715 de 2001.	Congreso de la República	Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias (2001).
Decreto 1239 de 2003	Ministerio de Relaciones Exteriores	Por el cual se crea la Comisión Nacional Intersectorial de Migración
Decreto 4000 de 2004	Ministerio de Relaciones Exteriores	Por el cual se dictan disposiciones sobre la expedición de visas, control de extranjeros y se dictan otras disposiciones en materia de migración.
Ley 991 de 2005	Congreso de la República	Por la cual se modifica parcialmente la Ley 76 de 1993 y se dictan otras disposiciones.
Ley 1122 de 2007.	Congreso de la República	Por la cual se hacen algunas modificaciones en el Sistema General de Seguridad Social en Salud (2007).
Decreto 3355 de 2009	Ministerio de Relaciones Exteriores	Por medio del cual se modifica la estructura del Ministerio de Relaciones Exteriores y se dictan otras disposiciones
CONPES 3603 de 2009	Ministerio de Relaciones Exteriores	Política Integral Migratoria - PIM

Circular Externa No. 021 de 2010	Ministerio de Relaciones Exteriores y Bancolombia	Reglamenta e informa a los operadores financieros la línea de crédito creada para retornados por parte del Ministerio de Relaciones Exteriores y Bancolombia.
Ley 1465 de 2011	Congreso de la República	Por la cual se crea el Sistema Nacional de Migraciones y se expiden normas para la protección de los colombianos en el exterior.
Ley 1438 de 2011.	Congreso de la República	Por medio de la cual se reforma el Sistema General de Seguridad Social en Salud (2011)
Decreto 4057 de 2011	Ministerio de Relaciones Exteriores	Por el cual se suprime el Departamento Administrativo de Seguridad -DAS, se reasignan unas funciones y se dictan otras disposiciones
Decreto 4976 de 2011	Ministerio de Relaciones Exteriores	Por medio del cual se reglamenta el “Fondo Especial para las Migraciones” del Sistema Nacional de Migraciones y se dictan otras disposiciones
Ley 1565 de 2012	Ministerio de Relaciones Exteriores	Por medio de la cual se dictan disposiciones y se fijan incentivos para el retorno de los colombianos residentes en el extranjero
Decreto 834 de 2013	Ministerio de Relaciones Exteriores	Por el cual se establecen disposiciones en materia migratoria de la República de Colombia
Decreto 1000 de 2013	Ministerio de Relaciones Exteriores	(Por el cual se reglamentan los artículos 2, 4, 9 y 10 de la Ley 1565 de 2012).
Decreto 0834 de 2013	Presidencia de la República	Por el cual se establecen disposiciones en materia migratoria de la República de Colombia.
Decreto 1067 del 26 de mayo de 2015	Ministerio de Relaciones Exteriores	Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Relaciones Exteriores.
Decreto 1770 de 2015	Presidencia de la República	Por el cual se declara el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en parte del territorio nacional



Decreto 1067 de 2015	Presidencia de la República	Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Relaciones Exteriores.
Ley 1751 de 2015	Congreso de la República	Por medio de la cual se regula el derecho fundamental a la salud y se dictan otras disposiciones (2015).
Decreto 330 de 2016	Presidencia de la República	Por medio del cual se promulga la “Convención para Reducir los Casos de Apatridia”, adoptada en Nueva York el 30 de agosto de 1961.
Decreto 1325 2016.	Presidencia de la República	“Por medio del cual se modifican parcialmente y se derogan algunas disposiciones generales de Control, Vigilancia y Verificación Migratoria, de qué trata la sección 2 del capítulo 11 del título 1 de la parte 2 del libro 2 del Decreto 1067 de 2015”
Resolución 6045 del 2 de agosto de 2017	Ministerio de Relaciones Exteriores.	Por la cual se dictan disposiciones en materia de visas y deroga la Resolución 5512 del 4 de septiembre de 2015.
Resolución 4386 de 2018	Ministerio del Trabajo	Por la cual se crea la plataforma RUTEC para el Registro y certificación de trabajadores extranjeros en el país.

Anexo 2. Marco Normativo Nacional – Atención flujos de refugiados y migrantes provenientes de Venezuela

Normatividad Atención Población Proveniente de Venezuela				
Sector	Normograma	Año	Entidad	Descripción
Orden Nacional				
Salud	Decreto 2228	2017		Por el cual se modifica el artículo 2.1.5.1 del Decreto 780 de 2016, Único Reglamentario del Sector Salud y Protección Social en relación con los afiliados al Régimen Subsidiado Registro Censal para población retornada de Venezuela acceso a SGSSS.

Normatividad Atención Población Proveniente de Venezuela				
Sector	Normograma	Año	Entidad	Descripción
Orden Nacional				
Salud	Decreto Único Reglamentario del Sector Salud y Protección Social 780	2016	Ministerio de Salud y Protección Social	Decreto Único reglamentario en Salud - Aseguramiento afiliación menores nacidos en Colombia de padres no afiliados. Migrantes colombianos provenientes de Venezuela Artículo 2.9.2.5.1 Objeto. El presente capítulo tiene como objeto garantizar el aseguramiento de los migrantes colombianos que han sido repatriados, han retornado voluntariamente al país, o han sido deportados o expulsados de la República Bolivariana de Venezuela, durante el año 2015, (Decreto 1768 de 2015).
	Resolución 3015	2017		Incorporar el PEP como documento válido de identificación en los sistemas de información del Sistema de Protección Social, lo anterior en correspondencia con lo establecido en la Resolución 5797 de 2017 del Ministerio de Relaciones Exteriores que creó el Permiso Especial de Permanencia (PEP).
	Decreto 866	2017		Artículo 2.9.2.6.2. Atenciones iniciales de urgencia. Para efecto del presente capítulo se entiende que las atenciones iniciales de urgencia comprenden, además, la atención de urgencias; fuente de recursos del orden nacional, para complementar el esfuerzo de las entidades territoriales.
	Resolución 3016	2017		Por la cual el MSPS ajusta los tipos de documentos válidos para que las personas con PEP puedan aportar y cotizar a la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes PILA.
	Circular 25	2017		Circular 025 de 2017 del Ministerio de Salud y Protección Social. Fortalecimiento de Acciones en Salud Pública para responder a la Situación de Migración de Población Proveniente de Venezuela.
	Resolución 1838	2019		Por la cual se establecen los responsables de la generación, consolidación y reporte de los listados censales de las poblaciones especiales.
	Circular Externa 23	2019		Afiliación al Sistema General de Seguridad Social en salud de los recién nacidos, menores de edad, hijos de padres no afiliados y a cargo del ICBF.



Normatividad Atención Población Proveniente de Venezuela

Sector	Normograma	Año	Entidad	Descripción
Orden Nacional				
Estrategias de Atención Integral	Decreto 1288	2018	Decreto conjunto de Ministerio de Relaciones Exteriores, Educación, Salud y protección, Trabajo, presidencia	Creación RAMV y otras disposiciones para población retornada de Venezuela en materia de educación, salud y demás. Por el cual se adoptan medidas para garantizar el acceso de las personas inscritas en el Registro Administrativo de Migrantes Venezolanos a la oferta institucional y se dictan otras medidas sobre el retorno de colombianos". Artículo 8. Oferta institucional en trabajo. Los venezolanos inscritos en el Registro Administrativo de Migrantes Venezolanos pueden acceder a los servicios de orientación, información y remisión prestados por la Red de Prestadores del Servicio Público de Empleo.
	CONPES 3603	2009	Consejo Nacional de Política Económica y Social	Sobre la Política Integral Migratoria, lineamientos, estrategias y acciones que se deben desarrollar para la atención de los migrantes, en dos aspectos básicos: "1) dar un tratamiento integral a cada una de las dimensiones de desarrollo de esta población y 2) mejorar la efectividad de los instrumentos utilizados para la implementación de estrategias y programas referentes a la población migrante".
	CONPES 3950	2018	Departamento Nacional de Planeación	El Departamento Nacional de Planeación que definió la Estrategia para la Atención de la Migración desde Venezuela.
Educación	Circular Conjunta 016	2018	Ministerio de Educación y Migración Colombia	Acceso a educación migrantes venezolanos sin documento regular. Instructivo para la atención de niños, niñas y adolescentes procedentes de Venezuela en los establecimientos educativos colombianos.
	Resolución 0624	2019	ICFES	Autorización para presentar Saber 11 con NES y PEP de estudiantes venezolanos.
	Circular No. 3-2018-000 108	2018	SENA	Lineamientos para la prestación de servicios de formación, gestión de empleo y certificación por competencias laborales a ciudadanos venezolanos y otros extranjeros.
	Circular 115 de 2019	2019	SENA	Lineamientos para la prestación de servicios de formación, certificación de competencias laborales, gestión de empleo y servicios de emprendimiento a ciudadanos venezolanos y otros extranjeros.
	Decreto 1288	2018	Presidencia de la República	En el cual se establecen los procedimientos necesarios para la validación de los estudios de básica y media secundaria para los estudiantes venezolanos y se ajustan los tiempos de convalidación para dicha población.
	Resolución 10687	2019	Ministerio de Educación y Migración Colombia	Esta resolución incluye en la sección III que el PEP es un documento válido para la convalidación de títulos académicos provenientes de Venezuela y agiliza el trámite a 120 días máximo, después del cumplimiento de los requisitos.

Normatividad Atención Población Proveniente de Venezuela				
Sector	Normograma	Año	Entidad	Descripción
Orden Nacional				
Nacionalidad (Registro Civil)	Circular Única de Registro Civil Versión 3	2019	Registraduría Nacional del Estado Civil	Registro civil de venezolanos hijos de colombianos.
	Ley 1997 de 2019	2019	Congreso de la República	Por medio de la cual se establece un Régimen Especial y Excepcional para Adquirir la Nacionalidad Colombiana por Nacimiento, para hijos e hijas de venezolanos en Situación de Migración Regular o Irregular, o de Solicitantes de Refugio, Nacidos en Territorio Colombiano, con el fin de Prevenir la Apatridia.
	Resolución 8470	2019	Registraduría Nacional del Estado Civil	Por la cual se adopta una medida administrativa de carácter temporal y excepcional, para incluir de oficio la nota "Válido para demostrar nacionalidad" en el Registro Civil de nacimiento de niñas y niños nacidos en Colombia, que se encuentran en riesgo de apatridia, hijos de padres venezolanos, que no cumplen con el requisito de domicilio.
Normas de Regularización Migratoria	Resolución 5797	2017	Ministerio de Relaciones Exteriores	Creación Permiso Especial Permanencia I.
	Resolución 0740	2018		Creación Permiso Especial Permanencia II.
	Resolución 6370	2018		Creación Permiso Especial Permanencia (RAMV).
	Resolución 10677	2018		Creación Permiso Especial Permanencia III.
	Resolución 10064	2018		Ampliación Permiso Especial Permanencia RAMV.
	Resolución 2634	2019		Creación Permiso Especial Permanencia IV.
	Resolución 3548	3/07/2019		Permiso Especial Complementario de permanencia (PECP).
	Resolución 2540	21/05/2019		PEP Militares Venezuela.
	Resolución de visas 6045	2017		Reglamentos Visa Colombia.
	Resolución 0361	2018		Por la cual se expide un nuevo PEP para los nacionales venezolanos que hubieran ingresado al país hasta el 2 de febrero de 2018 cumpliendo los requisitos estipulados en dicha resolución.



Normatividad Atención Población Proveniente de Venezuela

Sector	Normograma	Año	Entidad	Descripción
Orden Nacional				
Normas de Regularización Migratoria	Resolución 2033	2018	Unidad Administrativa Especial de Migración Colombia	Norma que implementa por parte de Migración Colombia el PEP creado por el Ministerio de Relaciones Exteriores.
	Resolución 3317	2018		
	Resolución 1567	2019		
	Resolución 1272	2017		
	Resolución 1465	2019		
	Guía para el registro de extranjeros en el SISBÉN	2019	DNP- SISBEN	Afiliación de extranjeros al SISBÉN.
Otros	Decreto 1772 de 2015	2015	Ministerio de Relaciones Exteriores	Por medio del cual se establecen disposiciones excepcionales para garantizar la reunificación familiar de los nacionales colombianos deportados, expulsados o retornados como consecuencia de la declaratoria del Estado de Excepción efectuada en la República Bolivariana de Venezuela.
	Carta Circular 068	2017	Superintendencia Financiera de Colombia	Por la cual se da validez al Permiso Especial de Permanencia PEP para la apertura y/o contratación de productos y servicios financieros.
	Carta Circular 082	2019	Superintendencia Financiera de Colombia	Por la cual se da validez al Permiso Especial de Permanencia (PEP) para la apertura y/o contratación de productos y servicios financieros.
	Circular 057	2017	Ministerio del Trabajo	Por la cual se informa a la red de prestadores del Servicio Público de Empleo en el marco de la atención a población venezolana todas las consideraciones para brindar la atención a dicha población.
	Resolución 0872	2019	Ministerio de Relaciones Exteriores	En esta resolución se dictan disposiciones para el ingreso, tránsito y salida del país de los nacionales venezolanos con el pasaporte vencido.

Anexo 3. Marco Normativo Nacional – Atención flujos de refugiados y migrantes provenientes de Venezuela 2020 y contexto COVID-19

Normas 2020 y Contexto COVID-19				
	Normograma	Año	Entidad	Descripción
Circular	Circular 031	2020	Registraduría	Suspensión atención por COVID-19 y otras.
	Circular 041	2020	Notariado y Registraduría	Lineamientos respecto del trabajo en casa.
Resolución	Resolución 1537	2019	Migración Colombia	Renovación PEP RAMV.
	Resolución 1667 del 2 de julio de 2020	2020	Ministerio Relaciones Exteriores	Renovación PEP RAMV.
	Resolución 1265 de 2020	2020	Migración Colombia	Retorno a Venezuela.
	Resolución 298 del 10 de julio de 2020	2020	ICFES	Presentar ICFES con documento venezolano y grado.
	Resoluciones 0918 y 1006 del 01 de abril 2020	2020	Migración Colombia	Suspensión de términos por contingencia COVID-19 (incluido salvoconducto, lo cual significa que sirve para afiliación).
	Resolución 238 de 2020	2020	Migración Colombia	Por la cual se expide un nuevo PEP para los nacionales venezolanos que hubieran ingresado al país hasta el 29 de noviembre de 2019 cumpliendo los requisitos estipulados en dicha resolución.
Decreto	Decreto 1016 del 14 de julio de 2020	2020	Ministerio Relaciones Exteriores	Modifica Decreto 1067 y amplía el término de vigencia del salvoconducto de permanencia de refugio, ahora tiene 180 días prorrogables 180 días más.
	Decreto 064 del 20 enero de 2020	2020	Ministerio Salud	Listados censales, afiliación de oficio para migrantes y colombianos retornados.



Normas 2020 y Contexto COVID-19

	Normograma	Año	Entidad	Descripción
Decreto	Decreto 117 de enero 2020	2020	Ministerio del Trabajo	Por el cual se crea un Permiso Especial de Permanencia para el Fomento a la Formalización (PEPFF) como un mecanismo excepcional y transitorio dirigido a facilitar la regularidad migratoria de los nacionales venezolanos en territorio colombiano, mediante al acceso a contratos laborales o a contratos de prestación de servicios.
Circular	Circular 055 de 29 de mayo de 2020	2020	Registraduría	Por medio de la cual se imparten instrucciones para la prestación de los servicios básicos de Registro Civil, Identificación y Jornadas realizadas por la Unidad de Atención a Población Vulnerable - UDAPV durante la emergencia sanitaria por causa del COVID-19.

Anexo 4. Institucionalidad sobre Migración en Colombia

Normatividad	Institución	Descripción
Decreto 1067 del 26 de mayo de 2015	Ministerio de Relaciones Exteriores	Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Relaciones Exteriores.
Resolución 6045 del 2 de agosto de 2017	Ministerio de Relaciones Exteriores	Por la cual se dictan disposiciones en materia de visas y deroga la Resolución 5512 del 4 de septiembre de 2015.
Artículos 9, 13, 24, 53, 93, 96, 97, 100, 189, 227, 289, 337.	Constitución Política de Colombia 1991 Gaceta Constitucional Número 114 Bogotá	Reconocimiento de derechos civiles y excepciones a los ciudadanos no colombianos.
Ley 100 de 1993 Ley 715 de 2001 Ley 1122 de 2007 Ley 1438 de 2011 Ley 1465 de 2011 Ley 1588 de 2012 Ley 1751 de 2015 Ley 1997 de 2019	Congreso de la República (1993) (2001) (2012) (2007) (2011) (2015) (2019)	Por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones (1993). Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias (2001). Por la cual se hacen algunas modificaciones en el Sistema General de Seguridad Social en Salud (2007). Por medio de la cual se reforma el Sistema General de Seguridad Social en Salud (2011). Por la cual se crea el Sistema Nacional de Migraciones y se expiden normas para la protección de los colombianos en el exterior. Por medio de la cual se aprueba la "Convención sobre el Estatuto de los Apátridas", adoptada en Nueva York, el 28 de septiembre de 1954 y la "Convención para reducir los casos de Apatridia", adoptada en Nueva York, el 30 de agosto de 1961 (2012).

Normatividad	Institución	Descripción
		Por medio de la cual se regula el derecho fundamental a la salud y se dictan otras disposiciones (2015). Por medio del cual se establece un régimen especial y excepcional para adquirir la nacionalidad colombiana por nacimiento, para hijos e hijas de venezolanos en situación de migración regular o irregular, o de solicitantes de refugio, nacidos en territorio colombiano, con el fin de prevenir la apatridia (2019).
Decreto 0834 de 2013	Presidencia de la República	Por el cual se establecen disposiciones en materia migratoria de la República de Colombia.
Decreto 1067 de 2015	Presidencia de la República	Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Relaciones Exteriores.
Decreto 330 de 2016	Presidencia de la República	Por medio del cual se promulga la “Convención para Reducir los Casos de Apatridia”, adoptada en Nueva York el 30 de agosto de 1961.
Decreto 1325 2016.	Presidencia de la República	Por medio del cual se modifican parcialmente y se derogan algunas disposiciones generales de Control, Vigilancia y Verificación Migratoria, de qué trata la sección 2 del capítulo 11 del título 1 de la parte 2 del libro 2 del Decreto 1067 de 2015.
Decreto 542 de 2018	Presidencia de la República	Por el cual se desarrolla parcialmente el artículo 140 de la Ley 1873 de 2017 y se adoptan medidas para la creación de un registro administrativo de migrantes venezolanos en Colombia que sirva como insumo para el diseño de una política integral de atención humanitaria.
Decreto 1228 2018.	Presidencia de la República	Por medio del cual se adoptan medidas para garantizar el acceso de las personas inscritas en el Registro Administrativo de Migrantes Venezolanos a la oferta institucional y se dictan otras medidas sobre el retorno de colombianos.
Decreto 1288 de 2018	Presidencia de la República	Por medio del cual se adoptan medidas para garantizar el acceso de las personas inscritas en el Registro Administrativo de Migrantes Venezolanos a la oferta institucional y se dictan otras medidas sobre el retorno de colombianos.



Normatividad	Institución	Descripción
Resolución 5797 de 2017	Ministerio de Relaciones Exteriores (2017)	Por el cual se establecen disposiciones en materia migratoria de la República de Colombia.
	Ministerio de Salud y Protección Social (2019)	Afiliación al sistema general de seguridad social en salud de extranjeros y colombianos retornados.
	Ministerio de Salud y Protección Social. (2019)	El Plan de Respuesta del Sector Salud para el Fenómeno Migratorio. Bogotá.
Resoluciones: - Resolución 1220 de 2016. - Resolución 5797 de 2017. - Resolución 6045 de 2017. - Resolución 3346 de 2018	Cancillería de Colombia	Permisos especiales de permanencia y disposiciones varias.
Circular conjunta 16 de 2018	Ministerio de Educación	Instructivo para la atención de niños, niñas y adolescentes procedentes de Venezuela en los establecimientos educativos colombianos.
Resolución 8470 de 2019	Registraduría Nacional del Estado Civil	Por la cual se adopta una medida administrativa de carácter temporal y excepcional, para incluir de oficio la nota "Válido para demostrar nacionalidad" en el Registro Civil de Nacimiento de niñas y niños nacidos en Colombia, que se encuentran en riesgo de apatridia, hijos de padres venezolanos, que no cumplen con el requisito de domicilio.
Circular 56 de 2017	Ministerio del Trabajo	Atención a población venezolana en el marco de los servicios de gestión y colocación que desarrollan los prestadores autorizados del servicio público de empleo.

Anexo 5. Políticas Nacionales Urbanas – Colombia

Normatividad	Institución	Descripción
CONPES 3819 de 2014, Política Nacional para Consolidar el Sistema de Ciudades en Colombia	DNP: Subdirección Sectorial, DDU, DIES, DDE, DEE, DDRS, DDTS, DDS, SDAS, OAJ	Su objetivo: establecer e identificar acciones concretas para planear el Sistema de Ciudades para aprovechar los beneficios de la aglomeración y la urbanización, y a su vez los aportes al desarrollo del campo (CONPES 3819, 2014).
	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural	
	Ministerio del Trabajo	
	Ministerio de Comercio, Industria y Turismo	
	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio	
	Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones	
	Ministerio de Transporte	
	Ministerio del Interior	
	Departamento Administrativo Nacional de Estadística -DANE-	
	Instituto Geográfico Agustín Codazzi	
IGAC Financiera de Desarrollo Territorial		
FINDETER		



Normatividad	Institución	Descripción
CONPES 3870 de 2016, Planes de Ordenamiento Territorial: POT Modernos	Departamento Nacional de Planeación	Su objetivo: orientar y asistir técnica y financieramente a las entidades territoriales para fortalecer sus capacidades en materia de ordenamiento territorial y sus instrumentos de gestión de la expansión urbana y de desarrollo armónico entre el campo y la ciudad (CONPES 3870, 2016).
	Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio	
	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible	
	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural	
	Ministerio de Minas y Energía	
	Instituto Geográfico Agustín Codazzi	
CONPES 3604 de 2009, Mejoramiento Integral de Barrios	Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial	Su objetivo de interés participativo: generar acciones comunitarias que fortalezcan la inclusión y las condiciones de convivencia y seguridad en los barrios tales como: acompañamiento, verificación, control y seguimiento, generación de proyectos sociales, creación de procesos productivos y promoción del cumplimiento de normas y acuerdos sociales (CONPES 3604, 2009).
	DNP – DDUPA	
CONPES 3718 de 2012, Política Nacional de Espacio Público	Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio	Su objetivo: definir estrategias, un plan de acción y recomendaciones dirigidas a: i) la precisión de conceptos asociados a la generación, gestión y sostenibilidad del espacio público; ii) el fortalecimiento de la información; iii) la articulación del espacio público en el ordenamiento territorial y ambiental; iv) la articulación de las estrategias sectoriales que intervienen el espacio público, y; v) la gestión y financiación de planes, programas y/o proyectos de espacio público (CONPES 3718, 2012).
	Ministerio de Cultura	
	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible	
	Ministerio de Transporte - Policía Nacional	
	DNP: DDU, DIES, DJS, SDAS, DIFP	

Normatividad	Institución	Descripción
CONPES 3658 de 2010, Política para la recuperación de los centros históricos de Colombia	Ministerio de Cultura	Su objetivo: que los centros históricos recobren su dinamismo y sus calidades físicas y se constituyan en punto de encuentro, de convivencia y de inclusión social, al tiempo que se consolidan como un elemento estratégico para el desarrollo de las ciudades (CONPES 3658, 2010).
	Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial	
	Ministerio de Comercio, Industria y Turismo	
	DNP: DDS-SE, DDU-SV-DU, DIFP-SPSC	

Anexo 6. Normativa Nacional sobre la planeación territorial - Colombia

Norma	Descripción
Ley 152 de 1994, Ley Orgánica de Plan de Desarrollo	Artículo 41: establece los procedimientos y mecanismos para la elaboración, aprobación, ejecución, seguimiento, evaluación y control de los planes de desarrollo, al tiempo que contempla para los municipios la elaboración de Planes de Ordenamiento Territorial.
Ley 1454 de 2011, Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT)	Su objetivo: la asignación de competencias a los departamentos en materia de ordenamiento territorial, al adoptar dos instrumentos de escala departamental: las directrices de ordenamiento territorial y el POD. De esta forma, aunque la ley no reglamenta los POD, sí los creó como instrumento. También sobresale la creación de la Comisión de Ordenamiento Territorial (COT) como instancia técnica y asesora tanto del Gobierno Nacional como del Congreso en materia de descentralización y ordenamiento territorial.
Ley 61 de 1978, denominada Ley Orgánica de Desarrollo Urbano (LODU)	Artículo 2: se procurará la óptima utilización del suelo urbano y de los limitados recursos de inversión en vivienda, infraestructura y equipamiento y la participación de la sociedad en el valor de la tierra que se deba exclusivamente al crecimiento de las ciudades o al gasto público.
Ley 388 de 1997, Ley de Desarrollo Territorial	Su objetivo: establecer el régimen de ordenamiento territorial y dotar a los municipios de autonomía para promover el ordenamiento de su territorio, el uso equitativo y racional del suelo, la preservación y defensa del patrimonio histórico y cultural localizado en su ámbito territorial, la prevención de desastres en asentamientos de alto riesgo, la ejecución de acciones urbanísticas eficientes y el uso de instrumentos financieros que permitan recoger los beneficios fiscales derivados de las acciones de intervención del suelo.



Norma	Descripción
Ley 1617 de 2013, Régimen para los Distritos Especiales	Su objetivo: definir el régimen de organización y funcionamiento de los distritos. En ella se dispone que el ordenamiento territorial comprende el conjunto de acciones político-administrativas y de planificación física concertadas, emprendidas por el distrito para disponer de instrumentos eficientes que le permitan orientar el ordenamiento territorial en su jurisdicción.
Ley 1625 de 2013, Régimen para las Áreas Metropolitanas	Su objetivo: establecer como competencia de las áreas metropolitanas, la definición y expedición de las directrices y orientaciones específicas para el ordenamiento del territorio de los municipios que la integran, con el fin de promover y facilitar la armonización de sus POT. A partir de esta ley, se incorpora en la legislación los PEMOT como instrumento de ordenamiento territorial.
Ley 715 de 2001	Su objetivo: autorizar a los municipios orientar recursos de propósito general del Sistema General de Participaciones para financiar aspectos vitales para el ordenamiento territorial, tales como la gestión del riesgo, preservación ambiental, infraestructura de servicios, equipamiento y construcción de vivienda.
Ley 2 de 1991, por la cual se modifica la Ley 9 de 1989	Su objetivo: define que en las Áreas Metropolitanas el plan de desarrollo expedido por la Junta Metropolitana prevalecerá sobre los planes que adoptaren los municipios que integran el área en las materias que son de competencia de las respectivas áreas.
Ley 1537 de 2012	Su objetivo: facilitar y promover el desarrollo urbano y el acceso a la vivienda.
Ley 1083 de 2006	Su objetivo: establecer algunas normas sobre planeación urbana sostenible.
Decreto Nacional 1077 de 2015	Decreto único reglamentario del sector vivienda, ciudad y territorio.
Los decretos únicos reglamentarios 108230, 107631 y 1077 de 2015	Correspondientes a los sectores administrativos de planeación, ambiente y desarrollo sostenible, y de vivienda, ciudad y territorio, respectivamente. También constituyen normas relevantes en materia de ordenamiento territorial. Además de recopilar y ordenar la normativa vigente de cada uno de estos sectores, estos permiten agrupar en un único lugar toda la normativa que cada sector ha desarrollado sobre ordenamiento territorial.

Anexo 7. Cooperantes internacionales en Colombia para Refugiados y Migrantes

SECTOR	SOCIOS IMPLEMENTADORES / SOCIOS IMPLEMENTACIÓN CONJUNTA	ACCIONES PRINCIPALES DE COOPERACIÓN
Agua, saneamiento e higiene	ACDI-VOCA, ACH, ACNUR, ADRA AID FOR AIDS, ALDEAS INFANTILES, ALIANZA POR LA SOLIDARIDAD, CAPELLANÍA OFICA, CARITAS ALEMANAS, CARITAS SUIZA, CISP, COMPASSION, CORPORACIÓN MINUTO DE DIOS, DRC, DIAKONIE, FLM, GIZ, HEARTLAND ALLIANCE, IRC, ISRAAID, MERCY CORPS, NRC, OIM, PASTORAL SOCIAL, PLAN, PUI AND SI, RENACER, SAMARITAN'S PURSE, SAVE THE CHILDREN, SNCRC, TEARFUND, UNICEF, WORLD VISION, ZOA.	Asistencia humanitaria a partir de la promoción de prácticas y entrega de kits de higiene a la comunidad refugiada y migrante, apoyar la provisión y continuidad del suministro de agua en zonas de bajo alcance o inexistente, la limpieza y desinfección de espacios comunes, la promoción de recolección y disposición adecuada de residuos sólidos para las zonas a intervenir. Así mismo, la cooperación promueve actividades de capacitación y sensibilización sobre medidas internacionales de saneamiento, higiene y cuidado, y suministro de agua, en especial en situación de COVID-19.
Educación	ACNUR, ALDEAS INFANTILES, BETHANY, CAPELLANÍA OFICA, CARITAS SUIZA, CISP, COMPASSION, GIZ, IRC, ISRAAID, NRC, OIM, PLAN, SAVE THE CHILDREN, UNICEF, WORLD VISION.	Asistencia humanitaria a partir de la entrega de materiales educativos, alimentación escolar y suplementos saludables tanto para docentes como para niños y niñas refugiados y migrantes de Venezuela inscritos en instituciones educativas apoyadas y escuelas nacionales. De la misma manera, la cooperación brinda y promueve mecanismos de educación a distancia a través de diferentes métodos de capacitación (radio, TV, guías y material impreso).
Integración socio-económica y cultural	ACDI-VOCA, ACNUR BETHANY, CAPELLANÍA OFICA, CARITAS SUIZA, COMPASSION, CORPORACIÓN MINUTO DE DIOS, CUSO INTERNACIONAL, FAO, FUPAD, GIZ, NRC, OIM, OIT, PASTORAL SOCIAL, PNUD, UNICEF, WORLD VISION.	Cooperación a partir de campañas contra la xenofobia, contra la discriminación y alusiones a las medidas de mitigación del impacto del COVID-19. Promoción de actividades de inclusión financiera, iniciativas de autoempleo o emprendimiento, acceso a oportunidades de empleo, actividades que promueven la cohesión social.
Manejo de información	ACH, ACNUR, CAPELLANÍA OFICA, IMMAP, OIM OMS, ONU-MUJERES, ONU-HABITAT.	Cooperación a partir de aportes como: actores que informan bajo el marco de monitoreo de RMRP, mensajería instantánea regional y nacional activas, plataformas nacionales y subregionales con páginas web activas y productos comunes de gestión de información, incluidas infografías, conjuntos de datos, estadísticas disponibles de forma regular o ad hoc.



SECTOR	SOCIOS IMPLEMENTADORES / SOCIOS IMPLEMENTACIÓN CONJUNTA	ACCIONES PRINCIPALES DE COOPERACIÓN
Protección (incluye niñez, trata y tráfico, y VBG)	ACDI-VOCA, ACH, ACNUR, ACTED, ADRA, ALDEAS INFANTILES, AID FOR AIDS, AIDS HEALTHCARE, AMERICARES, ALIANZA POR LA SOLIDARIDAD BETHANY, CAPELLANÍA OFICA, CARITAS ALEMANAS, CARITAS SUIZA, CESVI, CISP, COLVENZ, COMPASSION, CORPORACIÓN MINUTO DE DIOS, CUSO INTERNACIONAL, DIAKONIE, DRC, FAO, FLM, FUNDACIÓN MI SANGRE, FUPAD, GIZ, HEARTLAND ALLIANCE, HIAS, HUMANITY & INCLUSION, IMMAP, IRC, ISRAAID, MALTESER INTERNACIONAL, MED GLOBAL, MERCY CORPS, MDM, NRC, OIM, OIT ONU-MUJERES, ONU-HABITAT, OXFAM, PLAN, PNUD, PROFAMILIA, PUI AND SI, RENACER, SAMARITANS PURSE, SAVE THE CHILDREN, SNCRC, UNFPA, UNICEF, WAR CHILD, WORLD VISION, WFP, ZOA.	Cooperación a partir de acciones implementadas en la protección de refugiados y migrantes de Venezuela, en espacios de apoyo establecidos y operando actualmente, en el fortalecimiento de grupos comunitarios, en actividades de información y sensibilización, en asistencia legal y de protección a refugiados y migrantes (incluidos desplazados internos, amenazas, asesinatos, desaparición, uso y reclutamiento como consecuencia del conflicto armado colombiano), asistencia legal. Así mismo, la cooperación brinda asistencia en protección infantil (incluida la prevención, mitigación y respuesta a la violencia) como asistencia jurídica y servicios especializados de protección infantil (prevención y respuesta a la violencia) para niños refugiados y migrantes de Venezuela.
Salud	ACDI/VOCA, ACH, ACNUR, ACTED, ADRA, AID FOR AIDS, AIDS HEALTHCARE, ALDEAS INFANTILES, ALIANZA SOLIDARIA, AMERICARES, BETHANY, CAPELLANÍA OFICA, CARITAS ALEMANIA, CARITAS SUIZA, CESVI, CISP, COLVENZ, COMPASSION, CORPORACIÓN MINUTO DE DIOS, CUSO INTERNACIONAL, DIAKONIE, DRC, FAO, FLM, FUNDACIÓN MI SANGRE, FUPAD, GIZ, HEARTLAND ALLIANCE, HIAS, HUMANITY & INCLUSION, IMMAP, IRC, ISRAAID, MALTESER INTERNACIONAL, MDM, MEDGLOBAL, MERCY CORPS, NRC, OIM, OIT, OMS, ONU-MUJERES, ONU-HABITAT, OPCIÓN LEGAL, OXFAM, PASTORAL SOCIAL, PLAN, PNUD, PROFAMILIA, PUI AND SI, RENACER, SAMARITANS PURSE, SAVE THE CHILDREN, SNCRC, TDH ITALIA, TEARFUND, TECHO, UNFPA, UNICEF, WAR CHILD, WFP, WORLD VISION, ZOA.	Asistencia humanitaria sumado a las acciones de cooperación, donde se presta atención médica y de enfermería prenatales, ginecológicas prenatales (incluida entrega de medicamentos y exámenes), de atención de emergencia y consultas primarias sobre salud sexual y reproductiva como de salud mental o soporte psicosocial, de vacunación (de acuerdo al calendario nacional) para refugiados y migrantes de Venezuela, incluidos el parto y la atención del recién nacido, incluyendo TBC, VIH / SIDA, enfermedades no transmisibles con establecimientos de salud apoyados (incluidos equipos, recursos humanos o suministros, etc.). Atención de niños y niñas menores de 5 años con DNT aguda, acceso continuo y permanente de las personas refugiadas y migrantes a los servicios esenciales de salud durante la repuesta de emergencia ante el COVID-19, información, educación y comunicación en salud, de planes de contingencia o emergencia de salud pública, de trabajadores comunitarios de salud capacitados.
Transferencias Monetarias Multipropósito	ACH, ACNUR, ACTED, CARITAS SUIZA, CESVI, CUSO INTERNACIONAL, DRC, HUMANITY & INCLUSION, IRC, MERCY CORPS, NRC, OXFAM, PLAN, SAVE THE CHILDREN, SNCRC, WORLD VISION, ZOA.	Asistencia humanitaria a partir de transferencias multipropósito en efectivo.

Anexo 8. Análisis espacial y territorial Bucaramanga y su Área Metropolitana .

Anexo 9. Ficha metodológica del marcador de integración urbana

Anexo 10. Indicadores de Gobernanza de la Migración a nivel local: Bucaramanga y su Área Metropolitana



UNIÓN EUROPEA



**CIUDADES
INCLUYENTES**
COMUNIDADES SOLIDARIAS



@ciudades_incluyentes



Iniciativa ciudades incluyentes y
comunidades solidarias



@CIIncluyentes



ciudades.incluyentes@onuhabitat.org

**Para mayor información puede comunicarse por
medio de los siguientes canales:**



ACNUR

acnur.org

OIM

oim.int/es

ONU-Habitat

es.unhabitat.org



@ACNURamericas

@OIMSuramerica

@ONUHabitatAndin

