

Reporte

Respuestas de protección social al desplazamiento forzado en Colombia

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

Junio del 2022



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

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

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

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

Reconocimientos

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

Acerca de esta publicación

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

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

Acerca de los autores

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

Andrés Ham^{ID}

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

Sandra García^{ID}

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

María Cecilia Dedios^{ID}

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

Ángela Guarín^{ID}

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

Stephanie Majerowicz^{ID}

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

Mariana Martínez Gómez

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

Camila Cuellar Pizano

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

Christy Lowe

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

Mensajes clave

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

Resumen ejecutivo

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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